

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE NOUVEAU RÉGIME

DES

CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 16 Juin 1921, à 16 heures 30

PAR

H. LARMURIER

Président : M. E. ALLIX, Professeur.

Suffragants : { MM. BERTHELEMY, Professeur.
SOUCHON, Professeur.



BREST

IMPRIMERIE COMMERCIALE ET ADMINISTRATIVE, 17, RUE D'ALGÉSIRAS

1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE NOUVEAU RÉGIME

DES

CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 16 Juin 1921, à 16 heures 30

PAR

H. LARMURIER

Président : M. E. ALLIX, Professeur.

*Suffragants : { MM. BERTHELEMY, Professeur.
SOUCHON, Professeur.*



BREST

IMPRIMERIE COMMERCIALE ET ADMINISTRATIVE, 17, RUE D'ALGÉSIRAS

1921

ERRATA

Page 3, 8^e ligne, lire au mieux au lieu de *aux* mieux.

Page 108, 4^e ligne, lire cet équilibre au lieu de *cette* équilibre.

Page 110, 11^e ligne, lire aurait eu et non *en*.

Page 133, 33^e ligne, lire exploitations au lieu de *exploitation*.

Page 37, 9^e ligne, lire ses entreprises au lieu de *leurs*.

Page 45, 23^e ligne, lire aux Compagnies au lieu de *au*.

Page 48, 8^e ligne, lire des députés au lieu de *les*.

Page 62, 15^e ligne, lire apparemment au lieu de *apparement*.

Page 193, 1^{re} ligne, lire assemblée au lieu de *assemblee*.

Page 212, 10^e ligne, lire de leur promettre au lieu de *lui*.

Le Nouveau Régime des Chemins de Fer

INTRODUCTION

Au cours de l'année 1920, le problème économique le plus grave que la France ait eu à résoudre depuis la signature de l'armistice s'est imposé à l'attention du gouvernement.

Consécutive au bouleversement causé par cinquante mois d'une guerre acharnée, une crise des transports aux conséquences redoutables pour l'avenir de notre pays a brusquement sévi ; un malaise tenace, persistant encore plus de deux ans après l'arrêt du douloureux conflit, a montré à tous que la réorganisation de nos chemins de fer d'intérêt général devenait d'une urgence absolue.

Certes, la France n'a pas seule subi les répercussions désastreuses de la rupture de l'équilibre mondial par l'effroyable cataclysme déchainé en 1914, mais elle a reçu de si terribles atteintes que, nulle part ailleurs, les blessures n'ont été aussi douloureuses ni aussi profondes.

Deux de nos réseaux les plus florissants ont été, depuis le début des hostilités, en partie occupés par l'ennemi, qui, avant de les abandonner, en a saccagé et détruit les installa-

tions, s'acharnant à les dévaster avec une joie mauvaise, la « Schadenfreude ». Bien que mutilés, ils ont encore fourni, à proximité du front, sur toute la ligne de bataille, un effort prodigieux. Les autres réseaux les ont secondés par un travail intense et des fatigues démesurées pour assurer le service de nos armées et de celles de nos alliés, accourus à notre aide. Un labeur incessant, des difficultés surmontées au prix de peines inouïes, de rudes épreuves continues ont laissé nos chemins de fer pantelants.

Une exploitation très onéreuse et hérissée d'obstacles, un afflux considérable de trafic, un déficit dont le gouffre se creusait de plus en plus ont dressé devant les Compagnies de terribles énigmes auxquelles elles se sont heurtées, sans moyens pour les résoudre. Sans pouvoir fixer de chiffres pour l'avenir, il paraissait certain que le budget de leurs prochains exercices, lourdement grevés par la cherté de la main-d'œuvre et du matériel, aurait eu à supporter des charges considérables.

Comme perspective, elles avaient devant elles la faillite et la ruine !

Enfin, notre régime ferroviaire ne répondait plus aux exigences nouvelles du trafic, ni à l'orientation future des grands courants commerciaux.

La situation s'annonçait d'autant plus inquiétante qu'il ne s'agissait pas d'une entreprise ordinaire, mais d'une industrie à

laquelle toute la nation a recours et dont la carence atteignait le pays tout entier.

Après avoir forcé la victoire et gagné la guerre, la France se devait de montrer au monde attentif qu'elle pouvait encore s'organiser résolument dans la paix. Les pouvoirs publics ont tenté de créer un organisme jeune et vigoureux fonctionnant aux mieux de l'intérêt général et réalisant à la fois l'unité de nos administrations ferroviaires, leur équilibre financier et leur liaison plus intime à la vie de la nation.

Tel est le but de la Convention nouvelle.





Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIÈRE PARTIE

Situation des grands réseaux d'intérêt général

CHAPITRE I

LES CONVENTIONS DE 1883

Les Conventions de 1883, sous l'égide desquelles nos chemins de fer ont résisté pendant 37 ans à l'épreuve du temps, nous ont rendu deux grands services, bien qu'on les ait surnommées, dès leur apparition, « les Conventions scélérates ».

Avant la guerre, elles nous ont permis de mettre sur pied notre réseau français sans que celui-ci présentât par trop de lacunes à la mobilisation et de supporter la rude épreuve de quatre ans de guerre.

Pendant la guerre, en facilitant le rôle primordial joué par les chemins de fer, elles ont contribué puissamment à la victoire.

Mais ce régime avait besoin d'être modernisé.

Section I

Leurs clauses principales

Six conventions distinctes furent signées en 1883 par l'Etat et les Compagnies du Nord, de l'Est, du Paris-Lyon-Méditerranée, du

Paris-Orléans, de l'Ouest et du Midi. Une loi du 20 Novembre 1883 les approuva et les rendit exécutoires à partir du 1^{er} janvier suivant.

Une première stipulation obligeait les Compagnies à couvrir par des émissions d'obligations, non seulement les dépenses de superstructure, de travaux complémentaires, de matériel roulant qui devaient rester à leur charge, mais encore les dépenses qui incombaient à l'Etat et qui devaient leur être remboursées par annuités, soit pour l'infrastructure des lignes neuves, soit pour l'établissement de la seconde voie sur les lignes dont la recette d'exploitation n'atteignait pas 35.000 francs par kilomètre.

Toutefois, les Compagnies ne participaient aux dépenses de superstructure que pour une somme de 25.000 francs par kilomètre.

La Compagnie du Nord, dont la situation prospère permettait une contribution plus considérable, s'engageait à verser 90 millions.

La Compagnie d'Orléans, outre sa quote-part kilométrique, donnait 40 millions pour la construction de la ligne de Limoges à Montauban.

La garantie d'intérêts

En échange, les Compagnies obtenaient le remaniement complet de la garantie d'intérêts existante. Elle s'appliquait à l'ensemble de leurs dépenses réelles, en ce sens que l'Etat avançait les sommes nécessaires pour couvrir les insuffisances de produit d'explo-

tation et assurer aux actionnaires un dividende minimum, appelé dividende réservé.

Pour le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée, l'Etat ne garantissait pas l'intérêt d'un capital obligations supérieur à 223.500.000 francs pour le premier et à 626 millions pour le second.

Pour les autres Compagnies, la garantie portait sur toutes les lignes concédées et profitait également aux actionnaires et aux obligataires. Seulement, il était convenu que, si ces quatre réseaux recueillaient des bénéfices, ils ne distribueraient à leurs actionnaires que le dividende minimum ou réservé et consacraient le surplus à rembourser les avances reçues au titre de la garantie. Ces bénéfices augmentant et devenant excédentaires, les Compagnies étaient alors autorisées à distribuer un dividende supplémentaire appelé superdividende, sans pouvoir dépasser un maximum, l'excédent devant être partagé à raison de un tiers pour l'Etat et de deux tiers pour la caisse du réseau.

Cette garantie devait durer autant que les concessions pour l'Orléans et l'Ouest ainsi que le Midi, c'est-à-dire respectivement jusqu'aux 31 décembre 1936 et 1960 ; celle de l'Est se terminait au 31 décembre 1934 ; quant aux concessions du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée, elle prenaient fin au 31 décembre 1914.

L'Etat conservait enfin son droit de rachat tel qu'il était prévu par le cahier des charges

de 1857, les annuités à verser par lui, en cas de rachat arrivé pendant la période de garantie, étant déterminées en comprenant dans le produit net les sommes versées par le Trésor pour couvrir les insuffisances budgétaires des Compagnies.

La garantie naquit de cette idée que certains réseaux pouvaient obtenir, dans les premières années de leur exploitation, des résultats inférieurs aux prévisions mal calculées, et subir ainsi des pertes, contrairement à l'espoir qui avait présidé à leur formation. On les protégeait contre ces déficits pour éviter que par des tarifications établies proportionnellement aux besoins de chaque réseau, des inégalités flagrantes se fussent créées entre les diverses régions de la France, plaçant certaines d'entre elles dans des conditions défavorables au point de vue industriel et commercial.

En résumé, les Compagnies jouissaient d'une concession, possédaient le droit d'exploiter et de percevoir des péages suivant une formule intervenue entre eux et l'Etat concédant. Elles empruntaient pour construire et l'Etat reprenait la concession au terme fixé, moyennant dédommagements.

Section II

Résultats des Conventions de 1883

Les Compagnies, sous ce régime, abandonnaient leur forme de sociétés purement industrielles et commerciales pour devenir des sociétés en régie intéressée, dont les gains, mais aussi les pertes, se trouvaient limités. Rien de plus rationnel puisqu'elles exploitaient un service public et que les tarifs, seule source normale de leurs recettes, ne pouvaient subir de fluctuations sans qu'une autorisation ministérielle intervint.

Mais les lignes du programme Freycinet purent être construites. Notre réseau d'intérêt général passa de 26.700 kilomètres en 1883 à 41.000 kilomètres en 1913, soit une augmentation de 53 pour cent. A la déclaration de guerre, la longueur des voies ferrées en France était supérieure, proportionnellement à la population, à celle de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Angleterre.

Voilà pour l'agrandissement du réseau national.

Au point de vue financier, de 1885 à 1919, les Compagnies avaient réalisé 10 milliards et amorti plus de 5. Les recettes brutes atteignaient 2 milliards en 1913 et augmentaient de 82 pour cent. Leur produit net suivait la même ascension, en progression de 46 pour cent avec une réduction continue des tarifs égale à 28 pour cent ⁽¹⁾.

(1) Rapport de M. Fernand Rabier, rapporteur de la Commission des Chemins de fer au Sénat, annexe n° 627,

En 1914, trois réseaux : le Nord, le P. L. M. et l'Est, arrivés au terme de l'organisation industrielle espérée par les signataires des conventions, voyaient leur situation prospère ; celle de l'Orléans et du Midi était médiocre ; quant à celle de l'Etat, successeur de l'Ouest en 1908, elle était franchement mauvaise.

Défectuosités des Conventions de 1883

Les réseaux bénéficiaires distribuaient à leurs actionnaires 23 millions de dividende ; les réseaux déficitaires empruntaient 18 millions à l'Etat. Fait paradoxal, malgré l'excédent d'ensemble de 5 millions, l'Etat, en vertu du jeu de la garantie d'intérêts déboursait 18 millions au profit des actionnaires.

Un danger redoutable qui menaçait d'arrêter le progrès des réseaux concédés était la durée limitée de leurs concessions qui expiraient toutes dans un délai d'au plus quarante ans, augmentant leurs charges d'amortissement pour les emprunts futurs, les alourdissant à un point tel qu'elles seraient rapidement devenues insupportables pour leur budget et ne leur auraient plus permis de pratiquer, par une politique audacieuse, une exploitation répondant aux besoins sans cesse renouvelés du pays.

Les tarifs formaient un véritable « maquis », forteresse inexpugnable, dans laquelle n'osait se fourvoyer l'usager. L'initiative des propositions relatives aux tarifs appartenait aux Compagnies, le Ministre ne possédant que

des pouvoirs d'homologation. Le tarif général tout d'abord appliqué « in globo » connut les dérogations et une avalanche de tarifs spéciaux donna à chaque favorisé une prééminence sur les concurrents.

Enfin, les Conventions de 1883 avaient sauvé le particularisme des réseaux. Entre chacune des Compagnies n'existait aucun lien de caractère légal ; complètement indépendantes administrativement, financièrement et techniquement, elles avaient élevé entre chacune d'elles des « cloisons étanches » les isolant complètement, qu'il s'agit de matériel, de signalisation, de tarifs ou, plus simplement encore d'horaires.

Chaque réseau vivait d'une existence propre et cet émiettement offrait de nombreux inconvénients. Toute la collectivité qui ressentait les effets néfastes de cette absence de coordination en souffrait fortement. Cette mésentente s'aggravait encore parce qu'elle se doublait d'une lutte sourde qu'ils se livraient entre eux, chaque réseau ayant une tendance à détourner à son profit exclusif le trafic des voyageurs et des marchandises sans se soucier des intérêts généraux et, à plus forte raison, des nécessités géographiques. Leur politique à l'égard des voies navigables avait, surtout, donné lieu à de nombreuses récriminations du public.

Alors que tous les moyens de transports du pays auraient dû tendre à une union parfaite, les rapports indispensables, l'entente et la

collaboration étaient négligés et plus souvent encore méconnus. « Elles ⁽¹⁾ se sont partagée la France comme une terre conquise, soucieuses avant tout d'être maîtresses incontestées de la partie du sol qu'elles s'étaient attribuée, ne permettant même pas à leur voisine d'y pénétrer, au grand dommage de l'intérêt public ⁽²⁾ ».

CHAPITRE II

LE RÉGIME DES CHEMINS DE FER DEPUIS LA GUERRE

Dès la déclaration de guerre, nos réseaux durent renoncer aux méthodes qui avaient, jusque là, assuré leur prospérité pour répondre aux exigences croissantes des armées en campagnes par des innovations imprévues, un labeur intensif du personnel et une utilisation démesurée du matériel.

Pendant toute la durée du conflit, une énergie surhumaine maintint leurs efforts à la hauteur de la tâche imposée et leur fit tout sacrifier à la victoire.

Section I

L'administration des réseaux après guerre

L'arrêté du Ministre de la Guerre du 2 août 1914 enleva les réseaux à leur direction accou-

(1) Les Compagnies d'intérêt général.

(2) Rapport de M. Henri Roy, député, sur le premier projet de relèvement des tarifs,

tumée et les mit aux ordres du gouvernement et de l'autorité militaire, conformément à la loi du 13 mars 1875, modifiée par celle du 28 décembre 1888, réglant spécialement les conditions d'exploitation des chemins de fer pendant la guerre et la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions.

Ils furent alors exploités comme un seul réseau national et cet état de réquisition aurait dû subsister jusqu'à la date officielle de la cessation des hostilités. On attendit encore quelques mois, mais l'état de chose engendré par l'armistice du 11 novembre 1918 et les nécessités économiques amenèrent le gouvernement à restreindre les attributions des commissions de réseaux et à rendre, dans une assez large mesure, la direction des voies ferrées à leurs administrations techniques.

Un décret du 2 février 1919 avait redonné, théoriquement, tout au moins, leur liberté d'avant-guerre aux réseaux, mais une liberté toute factice. Le Ministre justifiait d'ailleurs cette attitude, dans l'exposé des motifs, en spécifiant qu'il restait nécessaire d'imposer aux administrations des réseaux, dans l'intérêt général, l'obligation d'exécuter par priorité absolue les transports militaires indispensables et les transports essentiels à la vie de la nation.

Le personnel demeurait mobilisé et les réseaux réquisitionnés. Enfin, un commissaire militaire maintenu à côté de chaque directeur de réseau l'obligeait à exécuter, par

priorité et sans discussion, les transports ordonnés par le Ministre des Travaux publics.

Peu de temps après, un arrêté ministériel du 3 Avril 1919 abrogeait les arrêtés pris antérieurement pour atténuer pendant la guerre la responsabilité des réseaux transporteurs. Un dernier décret du 13 Octobre 1919 rapportait enfin la réquisition à laquelle les réseaux étaient encore soumis et leur rendait une autonomie plus large en les remplaçant, à partir du 24 Octobre 1919, sous le régime antérieur.

Complété par un arrêté du 8 Novembre 1919, ce même décret restreignait leur liberté en créant deux organismes spéciaux : l'un, le comité provisoire d'exploitation qui devait coordonner l'exploitation des réseaux et veiller à l'observation des règles de priorité conservées pour certains transports ; l'autre, le comité technique provisoire du matériel et de la traction, tous deux composés de représentants du gouvernement, des Compagnies et du comité consultatif des chemins de fer, parmi lesquels on en choisissait trois par catégorie d'intérêts généraux.

Leurs décisions étaient exécutoires de plein droit par les réseaux intéressés, sous réserve de l'approbation ministérielle pour les plus importantes.

Ce décret, applicable jusqu'au 21 Décembre 1920, a été prorogé par un nouveau décret du 28 Décembre jusqu'au 30 Juin 1921.

Dans cette institution, on découvre un

premier essai de concentration des réseaux pour la coordination de leur exploitation. Pour la première fois également, les usagers et le personnel étaient appelés à jouer un rôle immédiat dans la gestion des chemins de fer.

Parmi les vicissitudes de ces régimes successifs, le fonctionnement de nos voies ferrées s'est ainsi déroulé, sans cesse entravé par les plus rebutantes difficultés et par l'état lamentable des voies et du matériel.

Section II

Le péril financier

A la veille de la guerre, trois réseaux concédés sur cinq avaient réalisé des bénéfices et l'excédent total se traduisait par une somme de 5 millions. Le réseau de l'État perdait, lui tout seul, 84 millions.

Des esprits avertis se préoccupaient déjà de la hausse continue du coefficient d'exploitation, c'est-à-dire de l'accroissement des dépenses par rapport aux recettes, mais l'augmentation constante du trafic permettait aux Compagnies de résister et de maintenir une situation, sinon brillante, du moins satisfaisante.

La guerre est survenue qui a bouleversé l'équilibre financier de nos réseaux, comme elle en a transformé le fonctionnement.

A la fin de l'année 1919, la balance des recettes et des dépenses des Compagnies se

soldait par un déficit de 2.612 millions auquel il faut ajouter 1.014 millions pour le réseau Etat.

Pour l'année 1920, le solde débiteur prévu, évalué à 2 milliards, a été largement dépassé, puisque, d'après le chiffre communiqué à la Commission des Chemins de fer au Sénat, il est de 2.450 millions pour les réseaux concédés et de 727 millions pour le réseau Etat, soit environ 3.200 millions, et qu'il continue à l'heure actuelle, à s'accroître chaque jour d'un peu plus de 8 millions.

Pendant sept années, de 1914 à 1920 inclus, l'exploitation des voies ferrées aura produit une perte effarante de sept milliards, chiffre formidable. Et pour obtenir ce total, on a défalqué plus d'un milliard provenant de la révision du traité « Cotellet ». Un avenant, signé le 12 juin 1919 avec les Compagnies permit au Parlement de voter des crédits successifs s'élevant à 1.133 millions à déduire des dettes de guerre puis d'avant-guerre, contractées par les Compagnies envers l'Etat au titre de la garantie d'intérêts.

Accroissement des dépenses d'exploitation

Ce déficit énorme a surtout pour cause l'inflation des dépenses d'exploitation qui, en peu de temps, ont pris un développement imprévisible.

Le personnel des réseaux devint de plus en plus exigeant au fur et à mesure de l'augmentation du coût de la vie. Des relèvements de

salaires lui furent successivement accordés ainsi que des indemnités et allocations spéciales, pour une partie desquelles l'Etat a définitivement soulagé le budget des réseaux, en prenant particulièrement à sa charge l'indemnité exceptionnelle de guerre de 720 francs et l'allocation de 180 francs par enfant.

Ces augmentations furent complétées par une révision des divers accessoires des traitements : primes d'économie aux agents de la traction, primes de travail et de travail de nuit, frais de déplacements, gratifications de fin d'année, révision qui entraîna une élévation importante des dépenses correspondantes. Enfin, des indemnités forfaitaires furent allouées au personnel en compensation des travaux supplémentaires qu'il avait effectués pendant les trois premières années de guerre, en dehors du temps réglementaire de service.

Toutes ces mesures eurent pour répercussion un accroissement considérable de certaines dépenses patronales, proportionnelles aux salaires.

Les finances des réseaux, ainsi lourdement grevées, n'étaient malheureusement pas encore parvenues au dernier degré de leur calvaire.

La loi de 8 heures survint qui fût votée le 23 avril 1919 et qui, mise en application à partir du 1^{er} juillet suivant, accrut de plus d'un quart le nombre des agents de tous grades. Les Compagnies au lieu d'appliquer cette loi dans son esprit, l'appliquèrent intégralement

dans son texte, de sorte que son action bien-faite aboutit à des conséquences anormales telles que le doublement des équipes des petites gares où tous les employés réunis arrivent à peine à produire 8 heures de travail.

Les 766 millions versés aux agents en 1913 deviennent en 1919, 3 milliards, soit un indice d'augmentation de 292 pour cent.

Le maximum atteint fût encore bien supérieur en ce qui concerne les achats de matières premières et produits innombrables utilisés par d'aussi vastes entreprises.

La tonne de houille, l'aliment de la locomotive de 22 fr. 19 en 1913 passait à 242 fr. 92 en avril 1919, environ 11 fois plus.

Les réseaux consommant plus d'un million de tonnes de charbon par mois, on arrivait à ce résultat renversant que le montant du charbon brûlé sur les réseaux en 1918 absorbait à peu près la totalité de leurs recettes commerciales ⁽¹⁾.

Le prix des rails, en progression de 560 pour cent, a suivi une ascension plus modeste. Les fontes ont subi une majoration de 592 pour cent, les lubrifiants de 600 pour cent, les barres d'acier doux de 1.233 pour cent. La remise en état du matériel roulant par l'industrie privée se fit naturellement à des prix très élevés.

Enfin et surtout, à toutes ces causes évidentes de déficit, s'en ajoutent d'autres

(1) Rapport Maunoury et Dutreil. Avis de la Commission des Finances de la Chambre — annexes n° 1.497, 1.498.

cachées telles que le gaspillage et les dépenses inutiles qui foisonnent sur les réseaux.

L'imputation de ces insuffisances n'a pas été la même suivant les réseaux. Pour le réseau Etat, à la tête du mouvement déficitaire, elles retombent de tout leur poids sur le budget national ; quant aux trois réseaux de l'Est, du Midi et du Paris-Orléans, ce sont des avances remboursables qui ne pèsent que momentanément sur le Trésor. Pour les réseaux du Nord et du P. L. M. qui ne jouissaient plus de la garantie d'intérêts depuis le 31 décembre 1914, une loi du 26 décembre de cette même année les avait autorisés à reporter tout ou partie de leurs insuffisances à leur compte de premier établissement jusqu'à l'année 1920. Toutes les pertes du temps de guerre, sauf 14.338.191 fr. 76 pour le Nord et 36.509.194 fr. 32 ¹⁾ pour le P. L. M. montant de la dette de garantie contractée par eux du 2 août au 31 décembre 1914 et toutes les pertes à provenir ultérieurement demeuraient à leur charge.

Des augmentations de tarifs imposées par une dure nécessité, pour préserver les Compagnies de la ruine et protéger le Trésor, furent successivement votées par le Parlement. Mais ces majorations, pas plus que les ristournes au titre de l'avenant au traité « Cotellet » ne pouvaient suffire à rétablir la situation financière des réseaux. Pour combler

(1) Avis de la Commission des Finances de la Chambre de MM. Maunoury et Dutreil — annexe n° 1.497, p. 188.

l'énorme déficit causé par les charges sans cesse croissantes de l'exploitation, il aurait fallu un grand développement du trafic. Mais celui-ci, toujours médiocre, n'a pas encore retrouvé toute son activité ; les dépenses ont triplé et les résultats de l'année 1920 ont cruellement déçu cet espoir.

Section III

La désorganisation technique des réseaux

Une crise des transports a suivi immédiatement l'armistice, activant encore la détresse financière des réseaux.

Les circonstances dont elle est née proviennent uniquement d'une désorganisation technique profonde, issue de cinq années de labeur et de fatigues inouïs.

L'instrument de travail des Compagnies s'est usé et détérioré. Dans le Nord et l'Est, complètement ravagés, la dévastation a dépassé ce que l'esprit humain ose concevoir.

Les voies les plus légères, non construites pour un trafic lourd et intense, ont été laissées dans un état pitoyable et même les grandes artères qui, plus solidement établies, ont vaillamment résisté, ont nécessité des soins attentifs. Dans la partie la plus directement en contact avec le front, l'utilisation de l'outillage pendant la durée de la guerre a représenté plus du double de l'utilisation normale.

Les Compagnies ne disposaient plus que d'un matériel insuffisant. Le nombre des locomotives et des wagons a été sensiblement diminué par les prises des allemands au début de leur invasion et par l'immobilisation croissante d'une partie d'entre eux par suite de réparations. Le matériel restant ne répondait plus aux besoins et était dans un état de vétusté tel qu'il ne pouvait plus normalement suffire aux nécessités du trafic utile au rétablissement de l'équilibre économique.

Les locomotives étaient paralysées par la mauvaise qualité du combustible. Les convois qu'elles remorquaient n'avaient plus une marche régulière et la ponctualité des transports par voies ferrées en avait été gravement troublée.

Avec tous ces mécomptes préjudiciables à une bonne exploitation, les Compagnies faisaient face à un trafic supérieur de 50 pour cent à celui de 1913, trafic dans l'orientation duquel la guerre avait apporté un changement radical et poussé à une utilisation défectueuse des wagons.

Les voies de garage ou de triage, trop mesquines pour l'ampleur des transports en cours, encombrées par un nombre croissant de véhicules immobilisés, gênant et arrêtant les manœuvres, retardaient considérablement par leur exigüité, la rotation du matériel au détriment de sa meilleure utilisation.

Le fonctionnement régulier de notre organisme ferroviaire en était entravé et cette

paralyse s'appesantissait lourdement sur le pays tout entier.

Quant au personnel qui avait témoigné pendant les dures épreuves de la lutte d'une abnégation, d'un courage et d'une endurance auxquels tous, nous avons rendu hommage, le recrutement en avait été arrêté et le nombre réduit par la mobilisation. On fit appel plus tard à des R. A. T. et à des volontaires que le gouvernement mit à la disposition des réseaux. Ils ne rendirent que peu de services. A l'armistice, la main d'œuvre cheminote belge et serbe et les prisonniers de guerre rejoignirent leur patrie.

Le remplacement hâtif des agents par des éléments de fortune, dépourvus d'expérience technique, ne parvint que difficilement à pallier à l'absence des cheminots et ne constitua qu'un pis-aller. La loi de 8 heures exigea un accroissement du personnel de 25 à 40 pour cent et obligea les directions à combler rapidement les vides par suite de la création d'emplois nouveaux. Elles firent appel à la main d'œuvre disponible, acceptant au hasard celle qui s'offrait, et ce recrutement désordonné amena bien des déboires.

La moyenne de l'ancienneté a baissé ainsi que l'instruction professionnelle et le rendement. Il fallut inculquer aux cadres nouveaux les principes du métier avant de les transformer en spécialistes éprouvés sur lesquels le public pût compter pour sa sécurité.

Enfin, nous eûmes la « vague de paresse » ;

comme on s'est plu à baptiser ce relâchement général constaté après l'armistice, dû autant à un manque certain d'autorité et de discipline qu'à ce délassement instinctif qui se produit fatalement au sortir d'un labeur exceptionnel trop prolongé. Ce ne fût, d'ailleurs, que l'indice d'une mentalité fâcheuse, heureusement à peu près disparue.

Cette mentalité, jointe au mécontentement très vif que suscita la lenteur avec laquelle les administrations ferroviaires satisfaisaient les demandes réitérées d'augmentation de salaires, provoqua deux grèves qui mirent en péril les tentatives de réorganisation de nos réseaux, arrêterent momentanément la vie économique du pays et finalement échouèrent devant la ferme résistance des pouvoirs publics.

CHAPITRE III

Nécessité d'un régime nouveau

A la veille de la guerre, l'organisation administrative et technique de nos réseaux d'intérêt général, aussi bien que leur situation financière étaient satisfaisantes, sans être toutefois exemptes de critiques. Grâce aux Conventions de 1883, si durement et parfois si justement maudites, notre prospérité économique avait suivi le développement de notre outillage ferroviaire.

La guerre survint et, le conflit arrêté, on se

rendit compte de l'impossibilité de reprendre contact avec le régime antérieur qui ne pouvait plus coexister avec les besoins nouveaux et dont la réorganisation profonde s'imposait.

Il devenait trop coûteux pour le Trésor et manquait de la souplesse nécessaire pour s'accommoder à la fois aux intérêts de l'Etat, des Compagnies et du public.

Parmi des motifs nombreux, deux surtout s'annonçaient, impérieux, et nécessitaient, plus que tous les autres, une réforme urgente : l'absence complète de coordination des six réseaux entre eux et leur énorme déficit grandissant sans arrêt.

Du manque de coordination de nos réseaux, tous les Français ont souffert. Qui ne s'est aperçu de la multiplicité de types de matériel roulant et de voies, de la différence incompréhensible dans les signaux et dans les diverses méthodes de signalisation en usage ?

Qu'il s'agit de la commodité et du confort des voyageurs, de la rapidité et de la sûreté des transports, de leur coordination avec ceux de la voie d'eau, de la continuité des horaires, des relations entre nos grandes villes par l'établissement de lignes transversales, des barrières souvent étanches, s'élevaient entre les réseaux que leurs administrations ne s'évertuaient nullement à franchir.

Les réseaux, officiellement indépendants, se mouvaient chacun dans leur concession, sans qu'aucun organe de liaison existât entre eux, le Ministre, au-dessus ou plutôt à côté

d'eux, n'exerçant que des pouvoirs étendus et vagues, sans aucune sanction.

Or, l'intérêt national d'aujourd'hui était de tendre à une concentration des efforts nationaux, à une union de toutes les forces et de toutes les valeurs et de donner à l'Etat des pouvoirs suffisants pour faire prévaloir ses vues dans l'administration des réseaux.

Alors même qu'au point de vue général, il aurait pu paraître possible de laisser en vigueur les Conventions de 1883, au point de vue financier, le maintien du statu quo aurait abouti à des conséquences tout à fait fâcheuses.

Le déficit des compagnies, nous l'avons énoncé, s'élève à plus de 7 milliards. Et si, parmi ces milliards, l'Etat pouvait avoir la certitude d'en récupérer quelques-uns, il en avait versé, sans espoir de retour, à titre d'allocations exceptionnelles au personnel et il participait à 40 pour cent du prix de revient du matériel roulant commandé à la fin de la guerre ⁽¹⁾.

Si aucune modification n'intervenait, les pertes s'accumulant chaque jour malgré la baisse attendue de la valeur du combustible et des matières premières, l'Etat aurait à déboursier pendant longtemps encore des sommes énormes, les unes à titre définitif, les autres à titre récupérable ; les Compagnies à garantie s'endetteraient à un point tel qu'elles

(1) Convention entre l'Etat et les Compagnies du 30 novembre 1917, approuvée par la loi du 20 avril 1918.

resteraient à jamais débitrices ; le Nord et le P. L. M. s'achemineraient vers la ruine.

En bouleversant les finances des Compagnies, la guerre a gravement affecté les petits capitalistes, possesseurs d'un capital d'une valeur nominale de près de 20 milliards, répartis entre des milliers de porteurs dont la plupart de 1 à 10 actions ou obligations. Par suite de l'affaissement considérable de ces titres en Bourse et de la diminution réelle du revenu, l'économie de ces petits propriétaires a été gravement atteinte. L'Etat qui a garanti ces actions et ces obligations et en a même imposé l'acquisition aux mineurs, aux incapables et aux personnes morales, ne pourrait se désintéresser de cette immense poussière de titres profondément enracinés dans la nation.

Une autre grave difficulté pour les Compagnies provenait de la durée de leurs concessions qui expirent toutes dans des délais variant de 30 à 40 ans, entre 1954 et 1960. Leur situation aurait été extrêmement difficile, parce que, continuant à emprunter et à amortir leurs emprunts avant l'expiration de leur concession, les Compagnies, au fur et à mesure de la réduction de la durée d'amortissement, auraient imposé à leur budget des charges insupportables.

En autorisant l'extension de cette période d'amortissement au-delà du jeu de la garantie d'intérêts, le crédit des réseaux aurait disparu et l'argent du public aurait cessé d'affluer dans leurs caisses.

Pas plus qu'ils ne pouvaient vivre administrativement dans le statu quo, les réseaux n'auraient vécu financièrement, sous peine de voir l'Etat grever le Trésor des déficits d'exploitation du réseau Etat et des avances aux autres Compagnies, rapidement insolubles, solution inacceptable alors que la France était sortie de la guerre avec des charges écrasantes et des moyens de production affaiblis.

Il fallait, dès lors, trouver tout de suite, car le danger pressait, un régime ferroviaire permettant de réaliser immédiatement l'équilibre financier et donnant à nos voies ferrées un statut administratif nouveau.



DEUXIÈME PARTIE

Les prémisses du nouveau régime

CHAPITRE I

LES DIVERSES SOLUTIONS EN PRÉSENCE

Pour atteindre le but cherché et doter notre organisme ferroviaire d'un statut entièrement rénové, le gouvernement, lié par les contrats antérieurs, ne pouvait choisir une combinaison à son gré pour en édifier les nouvelles bases.

Deux systèmes seulement se présentaient à lui :

Créer de toutes pièces un nouveau régime ou modifier les conventions antérieures par une entente amiable.

La création à envisager par la première méthode exigeait une expropriation préalable, avec laquelle on faisait table rase du passé. Le rachat total et immédiat rendait alors à l'État sa liberté la plus entière et permettait l'exploitation des réseaux avec ou sans le concours des Compagnies concessionnaires.

La seconde méthode, moins brutale, modifiait les conventions existantes de manière à les adapter à la situation nouvelle issue de la guerre.

Section I

Le rachat

§ 1^{er}. — *Les modalités du rachat.* — Le rachat, opération nette et catégorique, solution rapide mais coûteuse du problème, était, juridiquement et administrativement acceptable et possible.

L'Etat s'était, en effet, réservé la faculté de retirer aux Compagnies, avant l'expiration de leur concession, le droit d'exploiter en respectant les conditions déterminées d'un commun accord, c'est-à-dire, reprendre les réseaux concédés en provoquant la procédure prévue en cas de rachat par les articles 36 et 37 du cahier des charges et les conventions en vigueur.

L'Etat, à un moment quelconque, pouvait, dans la plénitude de ses droits, reprendre l'exploitation d'un réseau ou de tous les réseaux en se conformant aux clauses contractuelles, c'est-à-dire en payant aux Compagnies, objets de cette mesure :

1^o Pendant chacune des années restant à courir sur la durée de leur concession, une annuité égale au produit net moyen des cinq années les plus favorables parmi les sept années ayant précédé celle où le rachat devait être effectué, le montant de cette annuité ne pouvant, en aucun cas, être inférieur au produit net de la dernière des sept années prises pour terme de comparaison et moindre que la somme nécessaire pour couvrir la charge du

capital, y compris le dividende statutaire, excepté pour les réseaux du Nord et du P. L. M. qui n'avaient pas fait appel à la garantie avant 1883, pour lesquelles les conventions ne stipulaient pas ce minimum et dont l'annuité pouvait, par conséquent, tomber au-dessous du chiffre des charges des emprunts ;

2° Une prime d'éviction, fondée sur l'article 35 du cahier des charges, représentant la valeur des objets mobiliers, tels que le matériel roulant, matériaux et approvisionnements de tous genres, combustibles, mobiliers des stations et des gares, outillage des ateliers. Cette valeur fixée sur l'estimation à dire d'experts devait être versée à chaque Compagnie dans le délai de trois mois, consécutifs au rachat, déduction faite de la dette contractée au titre de la garantie d'intérêts.

Cette conception du remboursement du matériel naquit avec l'idée d'indemniser les Compagnies dépossédées des bénéfices éventuels dont on les privait avant le terme de leur concession, d'où le nom de prime d'éviction. Elle revêtait aussi le caractère d'une prime d'encouragement au bon entretien, au renouvellement et à l'augmentation du matériel dans le but de permettre à l'Etat de retrouver, soit au moment du rachat, soit à l'expiration des concessions, des réseaux munis d'un outillage en excellent état.

§ 2. — *Difficultés du rachat.* — Le rachat contractuellement réglé conformément au cahier des charges et aux conventions, était

une solution à laquelle pouvait s'arrêter le gouvernement. Il l'écarta pour des raisons d'opportunité, car sa réalisation se heurtait surtout à une impossibilité financière autant qu'à des difficultés et des incertitudes de tous ordres.

En temps de paix, l'application des deux conditions que nous avons énumérées : l'annuité et la prime d'éviction aurait entraîné déjà bien des discussions et même des litiges sérieux.

Le rachat du réseau de l'Ouest, autorisé par la loi du 13 juillet 1908 en offre un exemple plein d'enseignement.

L'Etat pour éviter toutes les complications en germe dans les termes des accords consentis signa avec la Compagnie rachetée la convention du 20 octobre 1908, fixant le prix du rachat et réglant à l'amiable toutes les questions épineuses soulevées par cette opération.

La guerre a donné naissance à des difficultés nouvelles.

Leur complexité transformerait le rachat en un procès de grande envergure dont le succès pour l'Etat aurait été plutôt aléatoire.

Sur quelles années devrait-on s'appuyer pour établir le produit net moyen ? Aurait-on pris les sept années précédant celle du rachat, en négligeant complètement d'éliminer la période néfaste de la guerre pendant laquelle les Compagnies ont perçu de trop faibles recettes ? Elles auraient certainement opposé

la situation anormale où les avait plongées un aussi long conflit dont elles ne pouvaient prévoir la durée et les effets au jour de la discussion des Conventions. Elles auraient ajouté qu'elles se sentaient incapables d'assumer seules la charge des dépenses qui leur incombaient et dont elles n'avaient pas été les uniques auteurs.

Dans quelle mesure aurait-on fait entrer en compte l'indemnisation des dommages de guerre pour les réseaux envahis ?

La prime d'éviction entraînait pour sa détermination une incertitude financière beaucoup plus grave. Les objets mobiliers devaient être remboursés aux Compagnies d'après une valeur estimée par experts. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, l'estimation de 1914 s'élevait à environ 3 milliards. Depuis, le matériel usé et détérioré avait subi une moins-value appréciable pendant que la hausse des matières premières en avait modifié les prix en les majorant dans de très amples proportions.

Les Compagnies déclaraient que la plus value prise par ce matériel leur était acquise et que s'il leur fallait le remplacer, il leur en coûterait quelque 15 ou 16 milliards. Leur prétention signifiait donc que l'expertise devait évaluer le prix de remplacement, c'est-à-dire la valeur qu'aurait eu le matériel au moment du rachat.

L'Etat soutenait, au contraire, qu'il ne devait que la valeur d'achat diminuée d'un

certain pourcentage pour l'usure. Il avait déjà payé ce matériel, disait-il, en prenant à sa charge l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés pour son acquisition et il trouvait exorbitant de payer une seconde fois un prix quintuplé.

Des litiges inévitables auraient surgi du désaccord sur tous ces points. Et nul n'oserait affirmer que l'Etat aurait eu gain de cause, le Conseil d'Etat ayant rendu des arrêts au détriment de ses intérêts en appliquant la théorie de l'imprévision, en vertu de laquelle on est parvenu à admettre « un mode d'exécution du contrat évoluant dans l'ensemble des circonstances de toute nature qui accompagnent cette exécution ⁽¹⁾ ». La stricte signification des clauses insérées dans le contrat se transforme, dès que les circonstances pour lesquelles ces dispositions précises avaient été formulées évoluent.

L'Etat ne pouvait donc s'engager dans un procès à conclusion lointaine et incertaine. L'éventualité du rachat aurait de plus exposé le Trésor, dans un laps de temps très court, à un débours formidable trop lourd pour nos finances. Une annuité dont le total aurait atteint, pour l'ensemble des réseaux, 684 millions aurait grevé le budget national jusqu'à l'expiration des concessions.

Cette opération aurait jeté un certain trouble dans l'opinion publique. Il ne faut pas

(1) Discours de M. Blum. J. O., séance du 15^e décembre 1920.

oublier que le capital des Compagnies représente une somme énorme de près de 20 milliards, répartie entre des milliers de porteurs. On ne pouvait y toucher qu'avec une extrême prudence, étant donné les conséquences déjà subies du fait de la guerre par les actionnaires et les obligataires.

L'objection financière était si forte qu'elle en a paru dirimante et, qu'à elle seule, elle a suffi à faire écarter la solution du rachat.

Section II

Modes d'exploitation à envisager après le rachat

§ 1^{er}. — *La régie directe.* — Supposons un instant ce grave problème financier résolu et les réseaux rachetés à la satisfaction des Compagnies et de l'Etat.

Les solutions proposées pour le lendemain du rachat comportaient-elles des avantages équivalents aux risques à courir ? Deux modes d'exploitation se présentaient à l'esprit : la régie directe et l'affermage.

En régie directe, l'Etat reprend la lourde succession des administrations ferroviaires. Aucune proposition n'a été faite en sa faveur et l'eût-on tenté qu'on l'eût presque unanimement rejetée.

On a mis en avant de nombreux arguments.

L'expérience poursuivie depuis treize ans, après le rachat de l'Ouest, a fourni aux adversaires de l'étatisme un de ses plus décisifs

arguments : chaque année des déficits, chaque année des charges pesantes pour le Trésoret, naturellement, pour le contribuable.

Il n'y a pas, à vrai dire, inaptitude de l'Etat à gérer directement une entreprise industrielle et commerciale. Mais la complication de la hiérarchie, la rigidité des règlements, les formalités administratives innombrables ne se prêtent pas à l'exercice de fonctions telles qu'il y ait eu intérêt à lui confier dans l'avenir, avec un régime régénéré, renové, la gestion des chemins de fer.

L'administration de l'Etat se montrera toujours inférieure à celle d'une Société privée qui engage des capitaux, parce que les fonctionnaires ne possèdent point le stimulant de chaque jour qui porte les industriels à obtenir le maximum d'économie dans les dépenses, concurremment avec l'augmentation des recettes, pour fortifier le produit net et éloigner les causes de pertes.

En ce qui concerne les Compagnies, on pouvait spécialement objecter qu'elles se rapprochent plus de la bureaucratie d'Etat que de la Société industrielle. Elles réalisent le type parfait de l'Administration dans toute la force du terme. Seulement les Compagnies avaient intérêt à rembourser leurs avances reçues au titre de la garantie pour arriver à distribuer un dividende plus élevé que le dividende statutaire, sans quoi elles seraient rapidement parvenues à une régie entièrement désintéressée.

§ 2. — *La Société fermière.* — La régie directe écartée, il ne restait que l'affermage. A qui aurait-on pu donner les réseaux à ferme ? Soit à un consortium composé des grandes Compagnies actuelles, soit à une Société nouvelle, spécialement fondée dans ce but, ainsi que l'établissait le projet de M. Loucheur. Les réseaux rachetés étaient rétrocédés à une Compagnie créée au capital de 500 millions et de 250.000 actions de travail, création qui réalisait l'unité financière et l'unité administrative absolues.

Sans nous attarder à la discussion du projet que son auteur n'a même pas soutenu devant la Chambre, bien que cette idée fit se rencontrer les conditions nécessaires qui constituent les avantages d'une exploitation privée : engagement dans l'entreprise de capitaux soumis aux fluctuations des gains et des pertes, deux causes d'émulation à la bonne gestion, la combinaison sur laquelle il reposait n'était pas viable.

Cette Société n'était pas encore constituée. L'aurait-elle été par la suite avec toute la rapidité désirable et avec toutes les garanties utiles ? L'appel au crédit pour se procurer les milliards nécessaires n'aurait pas trouvé un grand succès sans l'appui de l'État, car cette Compagnie récente n'aurait pas offert au public la même sécurité que les anciennes Compagnies.

En se lançant dans une semblable aventure, le Gouvernement, qui aurait ainsi confié à une

seule société la gestion de 40.000 kilomètres de voies ferrées, aurait encouru une grave responsabilité dont il n'a pas voulu, sans nul doute, se charger. Il eut été déplorable de tenter une expérience qui aurait donné à ce groupement une puissance formidable, captant ainsi toute la force vive du pays pour la mettre, non au service de la nation, mais à celui de leurs entreprises particulières au détriment de l'intérêt général.

Dans la période agitée qui a précédé les Conventions de 1883, une proposition analogue avait été lancée pour l'exploitation provisoire des lignes nouvelles construites par l'Etat, exploitation dont les Compagnies ne voulaient pas, de sorte que ces lignes demeuraient sans concessionnaires.

Elle n'eût aucune suite.

§ 3. — *La nationalisation industrialisée.* — Les socialistes élaborèrent, eux aussi, un projet, basé sur une régie directe, ne dépendant ni de l'Etat, ni d'une société, sous le titre de « nationalisation industrialisée », délibérément écarté par la Chambre des députés.

Ils proposaient un rachat en contradiction avec le contrat intervenu entre l'Etat et les Compagnies, le violant même résolument. La fameuse estimation du mobilier à dire d'experts n'embarrassait nullement les auteurs de ce projet ; ils l'éliminaient avec facilité et réduisaient l'annuité simplement au total des intérêts des actions et des obligations.

Cette prétention, peu compatible avec les

accords consentis qui font la loi des parties, aurait permis aux Compagnies de réclamer des indemnités à l'Etat, dont naturellement les contribuables n'auraient eu qu'à en payer les frais. Nos parlementaires ne pouvaient admettre, et ils ne l'ont pas fait d'ailleurs, ce rachat opéré en violation des engagements souscrits par l'Etat.

A ce vice primitif s'en ajoutait un second, plus grave encore et plus dirimant pour les esprits pondérés. La gestion de nos chemins de fer, la partie la plus importante de notre outillage économique, aurait été abandonnée à un organisme « acéphale et démagogique » ⁽¹⁾, composé de conseils juxtaposés avec, au sommet, un conseil central où seraient surtout représentées les fédérations syndicales, partant échappant à tout contrôle national, sans indépendance parce que tous les délégués seraient munis d'un mandat impératif, sans intérêt à bien exploiter, enfin sans aucune responsabilité. Le public et la majeure partie du personnel seraient soumis à une minorité.

M. Ed. Allix nous définit justement en ces termes le projet socialiste « une représentation des intérêts, qui n'est, en fin de compte, qu'une comédie où le syndicat remplit tous les rôles actifs et où les intérêts non syndicalistes sont invités à tenir les emplois de figurants dont l'un est même complaisamment offert au délégué du Touring-Club. »

(1) Article de M. E. Allix -- n° 315 — Revue Politique et Parlementaire du 10 Février 1921.

» La nationalisation deviendra synonyme de « syndicalisme » avec un petit détail d'organisation, détail d'importance, il est vrai, bien que les syndicalistes glissent sans y insister, qui donnera dans ces organismes autonomes la majorité aux représentants des travailleurs syndiqués. Avec un mandat impératif reçu du syndicat, de la Fédération ou de la C. G. T., ils ne seront plus que les administrateurs délégués de l'autorité syndicale omnipotente. » ⁽¹⁾

La Chambre n'a pas cru devoir s'arrêter à ce projet.

Section III

Méthode adoptée par le Gouvernement

Le Gouvernement, abandonnant toutes les méthodes préconisées après le nivellement par le rachat, écouta les conseils de ceux qui recommandaient de conserver les réseaux actuels, de ne pas se jeter dans l'inconnu et d'adopter une méthode qui ne causerait aucun trouble et ne provoquerait aucun à coup, surtout à l'heure critique qui se présentait dans l'exploitation de nos réseaux.

Il ne lui restait qu'à négocier avec les Compagnies pour obtenir un remaniement, une transformation complète des conventions existantes.

Mais auparavant, la bataille devait s'en-

(1) M. E. Allix. Syndicalisme et nationalisation. Revue Politique et Parlementaire, n° 308, juillet 1920.

gager entre deux doctrines parmi lesquelles l'Etat devait faire un choix.

§ 1^{er}. — *Les chemins de fer service public ou service privé.* — La première de ces doctrines posait qu'en principe, les chemins de fer constituent un service public et que ce service public, dans l'intérêt de la nation, doit donner à tous, avec un minimum de prix, le maximum de sécurité et de rapidité dans les transports.

Il appartient dès lors à l'Etat d'en assurer le fonctionnement à ses frais, au mieux de l'intérêt général, dût-il lui en coûter des sommes importantes, si la prospérité économique du pays s'en accroît. Une semblable conception exige de bas tarifs qui ne peuvent exister sans une exploitation par l'Etat, le seul capable de gérer à perte pour satisfaire l'ensemble des citoyens.

La théorie de l'Etat-Providencia a séduit bon nombre d'esprits et elle a réuni autour d'elle d'illustres partisans comme Lamartine qui fût un ardent défenseur de la régie directe quand se déroula, devant la Chambre, en 1838, la très longue et importante joute oratoire dont devaient sortir les fondations de notre régime ferroviaire. Encore aujourd'hui, elle compte beaucoup d'adeptes.

Mais, parmi de multiples objections, une surtout présentait un caractère suffisamment net pour obliger à repousser cette doctrine. Si, en temps normal d'activité sans cesse croissante, on peut admettre que, pour favoriser l'expansion économique et le développement

industriel et commercial du pays, l'Etat grève son budget en y puisant pour rémunérer une partie des frais de transports ; si, comme en Allemagne, il prend à sa charge, pour accroître l'exportation, l'insuffisance de tarifs presque gratuits par des octrois de subvention ou de ristourne, on comprend qu'à cet instant de son histoire, la France ait hésité.

Au cours de la crise que traversaient nos Finances, il a paru impossible de consentir aucun sacrifice et les pouvoirs publics ont jugé que leur devoir présent était d'obtenir des usagers le prix intégral du service qui leur était rendu et, par la même, d'exiger du Trésor le minimum d'avances.

On en arrivait fatalement à considérer les chemins de fer comme une industrie privée qui offre ses services au public et non comme un service public. Mais si l'exploitation des voies ferrées ne doit pas être regardée comme une source de revenus ou de pertes pour le budget national, les capitaux qu'on y a engagés ne doivent, en aucun cas, faire l'objet de spéculations, mais être rémunérés sagement. On en conclut qu'il faut demander aux usagers d'en supporter tous les frais ; mais que, les chemins de fer étant un instrument économique de premier ordre, on doit appliquer fermement ce principe que les marchandises sont astreintes à payer, sans plus, le prix qu'il en coûte pour les transporter, le prix de revient du transport.

§ 2. — *Les obligations de l'Etat.* — La raison

et le simple bon sens incitaient donc à conserver les réseaux actuels.

Mais les réseaux isolés et livrés à leur propre force couraient à la ruine, entraînant avec eux le pays tout entier. Deux devoirs s'imposaient à l'Etat.

Arrêter ses débiteurs dans leur descente rapide, avant leur arrivée au fond du gouffre, en leur offrant une aide secourable, la situation de ses finances ne lui permettant pas de dédaigner la moindre de ses créances.

Favoriser énergiquement, de toutes ses forces, le relèvement économique de la France, relèvement qu'une crise des chemins de fer, inévitable si on n'accourt à leur secours, reculera dans des années lointaines, l'industrie, le commerce et l'agriculture ne pouvant revivre qu'avec un régime ferroviaire sain.

L'Etat, lié aux Compagnies par des contrats et des conventions, ne pouvait pas, nous l'avons déjà dit, ne pas respecter ces accords établis. Mais si des accords ne peuvent être violés par ceux qui les ont signés, des négociations permettent ensuite de les modifier.

Les deux contractants de 1883 possédaient donc un intérêt vital à se concerter pour parer aux difficultés de l'heure, éminemment favorable et propice à une entente rapide et durable, en un mot, à une transaction satisfaisante.

Etait-il possible de découvrir avec les Compagnies un régime nouveau, englobant l'en-

semble des voies ferrées françaises et assurant les droits de l'Etat sur une industrie sans laquelle la nation ne peut subsister et grandir ? Pouvait-on réaliser l'unité de direction plus que jamais nécessaire, décharger l'Etat du poids énorme qui l'accable en équilibrant les recettes et les dépenses, tout en laissant aux Compagnies des éléments d'autonomie et de bénéfices ? Quelle réforme librement consentie permettrait aux Compagnies de remplir toutes leurs obligations, d'utiliser au mieux des intérêts du public les moyens de transports sans porter aucune atteinte aux droits des actionnaires et des obligataires ?

Le projet gouvernemental a tenté de résoudre le problème, malgré les difficultés à vaincre, qu'on pressent sérieuses quand on lit dans un rapport présenté aux actionnaires par le Conseil d'Administration d'une Compagnie cette phrase : « dans les négociations relatives à ce projet, nous n'avons rien négligé et ne négligerons rien à l'avenir pour assurer le respect de vos droits et la défense de vos intérêts. »

CHAPITRE II

LE PROJET GOUVERNEMENTAL

Section I

Les travaux préparatoires

Dès le 29 mai 1917, une convention signée par le Gouvernement et les réseaux, hormis celui du Nord, convention dont les Chambres ajournèrent l'approbation, contenait quelques-unes des principales clauses qui devaient être insérées dans le projet définitif : un fonds commun à tous les réseaux, une prime accordée à leur bonne gestion, la modification quasi-automatique des tarifs.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, déposé le 27 mars 1918 pour l'autorisation d'une majoration des tarifs de 25 0/0, M. Claveille, alors Ministre des Travaux publics, convenait qu'il était utile « de créer, au-dessus de tous les réseaux, un organisme pratique, composé de personnes particulièrement qualifiées, qui ont les pouvoirs nécessaires pour gérer industriellement les réseaux, sous le contrôle du Parlement, au moins pour les questions d'ensemble, et pour prendre en particulier, les mesures relatives à l'établissement permanent de l'équilibre financier ». Il avait ajouté que « dans l'organisation nouvelle, il fallait que le personnel ait la part

qui convient au capital-travail, à ses services et au dévouement qu'il met dans l'exercice de ses fonctions. »

Une Commission spéciale, composée de conseillers d'Etat et de membres du comité consultatif des chemins de fer, présidée par M. Théodore Tissier, président de section au Conseil d'Etat, entreprit, sur l'ordre du Ministre et sur des directives données par lui, une étude préliminaire. De cet examen, est issu un texte qu'on a appelé le projet primitif, divisé en deux parties : un projet de loi proprement dit et un projet de convention. Le tout fut communiqué aux Compagnies qui répondirent au mois d'octobre 1919, dix mois après l'envoi qui leur fût fait du texte gouvernemental. M. Claveille déclarait à ce sujet à la Chambre, le 31 décembre 1919 : « Les Compagnies m'ont remis un projet qui, s'il n'est pas identique au mien, lui ressemble du moins sur un grand nombre de points. Les grandes lignes du projet que j'avais soumis aux Compagnies ont été acceptées par elles. On règle maintenant les derniers détails et, à très bref délai, le Parlement sera saisi du projet. Nous sommes d'accord pour régler le régime général présent, mais il y a des difficultés pour régler le passé. »

M. Le Trocquer, successeur de M. Claveille continua les négociations, les fit aboutir et soumit le résultat de sa transaction sous la forme du « projet gouvernemental » qu'il déposa sur le bureau de la Chambre le 18 mai

1920, la convention acceptée par les deux parties étant datée de la veille, du 17 mai.

Ce deuxième texte était donc un compromis intervenu à la suite d'un premier projet établi par le Gouvernement, rejeté par les Compagnies et d'un second projet établi par les Compagnies et repoussé par le Gouvernement.

Section II

Le vote du projet

La convention du 17 mai 1920 fut soumise à l'examen approfondi de trois commissions ; un examen au fond de la Commission des Travaux publics, pour avis seulement des Commissions des Finances et du Travail.

Ces trois Commissions se livrèrent à une étude sérieuse et mirent sept mois à préparer leurs conclusions. La Commission des Travaux publics délibéra pendant dix-sept séances aux mois de juin et de juillet et signala au Ministre des Travaux publics, par une lettre de son Président du 31 juillet 1920, les points sur lesquels elle désirait des précisions, des modifications ou des améliorations.

Le Ministre entama alors avec les Compagnies de nouveaux pourparlers et obtint satisfaction sur la plus grande partie des observations soumises. Les réseaux accédèrent, en effet, par une lettre du 17 septembre 1920, à un texte remanié dont la nouvelle rédaction était adressée, le 30 septembre 1920,

au Président de la Commission des Travaux publics.

Enfin, le 30 novembre, le texte définitif était sur pied et la discussion du projet devant la Chambre des députés, commencée près de 7 mois après le dépôt de ce projet sur son bureau, occupait nos représentants pendant 11 séances, du 7 au 18 décembre.

Après de longues dissertations, des exposés remarquables et des critiques ardentes, après le dépôt de nombreux amendements modificatifs du projet de loi, la Chambre y donnait son adhésion, à la fin de la séance du 18 décembre, par 417 voix contre 188 adversaires des nouvelles dispositions.

Actuellement, le projet du nouveau régime des chemins de fer est en instance devant le Sénat. Les rapporteurs de ses Commissions ont déjà fait distribuer leurs rapports aux membres de l'Assemblée. Nos honorables n'apporteront, d'ailleurs, au projet sorti de la Chambre des députés que de légères transformations, l'une, croyons-nous, au sujet du calcul de la prime, l'autre quant à la future détermination des retraites du personnel, telle que l'auraient désirée les députés.

M. Fernand Rabier, rapporteur de la Commission des chemins de fer au Sénat, à d'ailleurs déclaré dans son rapport ⁽¹⁾ qu'il se borne « à constater que l'examen de ce projet aura duré sept mois devant la Chambre et qu'on

(1) Annexe n° 627. Documents parlementaires. Sénat.

demandait au Sénat de l'examiner et de l'adopter en quelques jours. Nous avons tenu à élever une protestation en présence de la situation dans laquelle notre Assemblée se trouve trop souvent placée. » Autant nous avertir de ne pas nous étonner si le Sénat prolonge son étude à l'égal de la Chambre les députés.

Il était pourtant très urgent de nover les conventions actuelles et d'aboutir avant le 31 décembre 1920. Comme le budget des Compagnies est établi pour une année civile, le retard, apporté dans le vote final de cette réforme d'ampleur inattendue, en repousse l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1922.

L'article 1^{er} de la loi approbative est ainsi conçu :

« Sont approuvés la convention passée le 30 novembre 1920 et l'avenant intervenu le 17 décembre 1920 entre le Ministre des Travaux publics, les Compagnies de chemins de fer du Nord, de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée, de Paris à Orléans et du Midi, le syndicat du chemin de fer de Grande Ceinture, le syndicat du chemin de fer de Petite Ceinture et l'Administration des chemins de fer de l'Etat, pour l'exploitation de leurs réseaux. »

« Un exemplaire de la dite convention ainsi que de l'avenant⁽¹⁾ seront annexés à la présente loi. »

(1) L'avenant du 17 décembre ratifie les nouvelles dispositions introduites dans la convention consécutivement à la discussion du projet à la Chambre.

TROISIÈME PARTIE

La Convention de 1920

CHAPITRE I

LES PRINCIPES DE LA CONVENTION

Dans la vie privée, toute transaction aboutit à un compromis, à une convention ; il ne peut en être autrement dans la vie publique où on doit de même tenir compte des intérêts en présence.

Contrat nouveau établi à la suite d'une transaction modifiant synallagmatiquement les conventions antérieures, telle est la caractéristique fondamentale de la réorganisation de nos chemins de fer.

L'accord entre l'Etat et les Compagnies a porté sur la répartition des charges financières, sur l'attribution des pouvoirs de direction et de gestion et sur la coordination de ces pouvoirs.

Chacun des contractants a abandonné quelques-unes de ses prétentions premières, pour donner à la France des voies ferrées mieux exploitées et un instrument essentiel, apte à contribuer à la renaissance économique du pays.

Alors qu'en 1883, chaque Compagnie avait signé une convention distincte, en 1920 les

signatures des mandataires de nos Administrations ferroviaires sont réunies au bas d'un seul et même acte, ainsi que celles des représentants de la puissance publique.

Au lieu de cinq conventions, rédigées chacune dans un sens analogue, avec des modalités, il n'en existe qu'une aujourd'hui.

Ce statut, que nous pouvons croire définitif, puisqu'il ne s'abrogera que par le rachat ou la fin des concessions, institue entre les Compagnies une coopération administrative et financière obligatoire.

Pour l'administration, chaque réseau conserve ses services particuliers et sa gestion propre, mais on a prévu la subordination des intérêts particuliers aux intérêts nationaux en assurant l'unité de vues de la politique des transports par la création d'une organisation commune au-dessus des réseaux.

Tout en laissant à chaque réseau son autonomie financière, l'institution d'un fonds commun en établit la solidarité, véritable réservoir au moyen duquel les réseaux prospères viendront en aide aux réseaux déficitaires, chacun d'eux versant à ce fonds commun les excédents de ses recettes sur les sommes nécessaires à l'acquittement de ses charges ou y puisant le montant de ses insuffisances.

Le fonds commun fait l'objet d'un compte spécial dans les livres du Trésor et doit présenter un actif assez élevé pour suppléer au déficit des réseaux défavorisés. L'équilibre

en est réalisé par le jeu automatique des tarifs.

Pour parer au danger d'une régie complètement désintéressée, une prime incitant à la bonne gestion est prélevée avant tout versement au fonds commun.

Enfin, le réseau de l'Etat, « ver rongeur » de notre budget, entre dans la combinaison et libère nos finances des charges qui leur étaient imposées par ses pertes accrues à la clôture de chaque exercice.

En rappelant ici les causes qui ont amené une transformation du régime en vigueur : particularisme et manque de coordination de nos administrations ferroviaires, insuffisance des pouvoirs de l'Etat, méconnaissance des intérêts généraux, désorganisation technique et situation financière périlleuse, on peut se rendre compte que le Gouvernement et les Compagnies ont essayé d'atteindre les buts visés et que, dans toute la convention, ils ont suivi rigoureusement le programme qu'ils s'étaient tracé à l'article premier.

« A partir du 1^{er} janvier 1921, l'exploitation de chacun des réseaux concédés respectivement aux Compagnies de l'Est, du Midi, de Paris à Orléans, du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, ainsi que de celle du réseau géré par l'Administration des Chemins de fer de l'Etat seront soumises aux dispositions ci-après qui comportent, sous la haute autorité du Ministre des Travaux publics :

1^o Une organisation commune destinée à

assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation ;

2° Une coopération des réseaux entre eux et avec l'Etat et une solidarité financière qui assure l'établissement et le maintien de l'équilibre entre les charges de toute nature et les recettes fournies par le trafic. »

L'étude de la convention nouvelle comprend deux parties : l'une ayant trait à l'organisation administrative, l'autre à l'organisation financière. Nous en ajouterons une troisième dans laquelle nous essaierons de mettre en relief la portée des clauses sociales, faisant un timide essai de collaboration du personnel à la gestion des réseaux, et mettent en application un système de prime, issu de l'idée de la participation aux bénéfices.

CHAPITRE II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Section I

Survivance du séparatisme

Les cloisons étanches, qui séparaient les réseaux à la base de leur organisation administrative et en entravaient l'essor économique, subsistent.

Les réseaux, indépendants administrativement, financièrement et techniquement furent cependant âprement critiqués et le public se

plaignit avec raison de cette autonomie trop absolue.

Chacun d'eux se cantonnait chez lui, dans les limites de sa concession et la gérât en toute liberté, sous réserve des pouvoirs conférés au Ministre des Travaux publics par les lois, décrets, règlements, cahier des charges et conventions en vigueur. Mais ces pouvoirs n'étaient consolidés par aucune sanction ; au contraire, le droit de recours des Compagnies devant le Conseil d'Etat, quand elles estimaient avoir subi une lésion de leurs intérêts, en annihilait la portée.

Aucun organe de liaison n'existait entre eux, si ce n'est le comité de Ceinture qui a surtout fonctionné depuis l'armistice, les Directeurs des grands réseaux s'y réunissant pour examiner les questions d'ordre général, en particulier celles intéressant le personnel, prenant des décisions communes et s'entendant, en outre, pour résister par des moyens efficaces et unanimes aux pouvoirs publics.

On a maintenu l'organisation interne de chaque réseau avec son Conseil d'Administration, son Directeur et les différents services. Le Conseil du réseau a été également conservé pour les chemins de fer de l'Etat. Ces organes suprêmes d'où émanent toutes les décisions importantes gardent, en partie, leur autorité.

Les statuts des Compagnies eux-mêmes ne subissent aucune modification, et les rapports qui les unissaient à leurs actionnaires et à

leurs obligataires actuels n'ont été l'objet d'aucun changement.

L'article 2, dans son dernier alinéa, le spécifie nettement en ces termes : « En dehors de cette organisation commune, chaque réseau conserve son organisation intérieure et son exploitation propre. »

Là s'arrête le maintien du *statu quo*.

Tandis que, jusqu'au nouveau régime, les Compagnies jouissaient d'une entière liberté administrative, tempérée uniquement par les pouvoirs du Ministre, combien peu gênants et redoutables ! et que les accords intervenus entre les réseaux ne revêtaient aucun caractère obligatoire, la convention nouvelle transforme complètement l'état de choses antérieur et prévoit, comme le Gouvernement l'annonce dans son exposé des motifs, « que l'unité de vue de la politique générale des chemins de fer sera assurée par un Conseil supérieur des chemins de fer où seront représentés, d'un côté, les Compagnies et leur personnel et, de l'autre, les intérêts généraux de la Nation. La gestion proprement dite des intérêts communs aux réseaux sera assurée par un comité de direction composé de représentants de chacun des réseaux ⁽¹⁾. »

La coordination administrative, réalisant des vœux unanimes, paraît l'un des points capitaux du contrat. Elle superpose à des organismes de gestion qui demeurent dis-

(1) Annexe n° 862 de la Chambre des députés. Projet de loi, p. 7.

tincts, gardent leur initiative et leur responsabilité, des organismes propres à satisfaire aux aspirations nationales.

Elle résulte de la création de deux organes spéciaux institués dans ce but : le Comité de direction et le Conseil supérieur.

Section II

Le Comité de Direction

§ 1^{er}. — *La composition du Comité de Direction.* — Le Comité de direction, rouage essentiellement technique, se place immédiatement au-dessus des administrations de réseaux dont il semble être l'émanation directe.

Sa composition, toute de simplicité, réunit, pour chaque Compagnie, deux délégués désignés par le Conseil d'Administration parmi ses membres et le directeur du réseau. Pour le réseau Etat qui ne possède pas de Conseil d'Administration mais un Conseil de réseau, le président et le vice-président de ce Conseil tiennent lieu de délégués du Conseil d'Administration.

Le Comité de direction comprend ainsi dix-huit membres qui choisissent parmi eux leur président et leur vice-président. Cette présence de représentants de tous les réseaux lui permet, nous le montrerons par la suite, des pouvoirs de décision obligatoire pour tous les participants.

On a beaucoup critiqué, et nous trouvons que c'est avec raison, le refus absolu des

Compagnies d'admettre, dans le sein du Comité, des délégués du personnel.

Les cheminots possèdent, en effet, dans le nouveau régime, un intérêt financier incontestable à la bonne marche du chemin de fer. Leur participation pécuniaire, et c'est l'évidence même, ne ressemble en rien à celle des actionnaires mais, par l'institution de la prime, ils justifient d'une raison sérieuse pour n'être pas exclus du Comité de direction. D'autre part, s'ils n'encourent pas une responsabilité financière comparable à celle des administrateurs, ils ont, au regard du pays, une responsabilité morale.

Les Compagnies ont objecté que, seuls des actionnaires pouvaient siéger au Conseil d'Administration, que le Comité de direction comprenait seulement des administrateurs et que, par conséquent, les ouvriers ne pourraient y entrer qu'après une modification des statuts de la Société. Or, l'Assemblée générale des actionnaires n'accepterait jamais cette modification. Le rôle du Comité consistant à gérer les réseaux et à prendre pour chaque réseau des décisions obligatoires qui peuvent avoir une répercussion sur les résultats financiers de leur gestion, il ne saurait comprendre d'autres membres que des actionnaires élus par leurs pairs.

Elles ont encore allégué la représentation du personnel déjà existante, en vertu du statut, représentation à trois degrés, auprès du chef de service régional, puis du chef de

service central, enfin du directeur et l'entrée des délégués, à égalité de nombre avec les chefs, dans les Conseils de discipline et les Commissions de réforme.

L'allégation est fondée, mais ces délégués ne participent aucunement, par ces prérogatives, à la direction générale et ils ne peuvent apporter à leurs supérieurs que l'écho des plaintes de leurs mandants, trop souvent justifiées.

On trouve d'ailleurs bon que les délégués auprès du directeur discutent avec lui des questions d'ordre général ; on ne leur permet pas de les agiter au Comité de direction où le directeur est admis et où l'on entend que son opinion. On aurait pu, tout au moins, sans leur accorder voix délibérative, les y introduire à titre purement consultatif, les avis des techniciens et des spécialistes, fussent-ils d'humbles ouvriers, n'étant pas toujours à dédaigner.

Nous verrons que la convention prévoit un nouveau moyen de pénétration dans cette assemblée par l'accession à la propriété, grâce à l'acquisition d'actions de capital, et que les agents des réseaux suppléeront, dans un temps relativement court, à ce manque de confiance, laquelle eût été pour eux un sérieux réconfort.

§ 2. — *Les attributions du Comité de direction.* — Le Comité de direction n'assure exclusivement que la gestion des réseaux, mais c'est un organe de décision et d'exécution, en ce sens qu'il réalise les programmes arrêtés

par le Conseil supérieur, et traduit en actes ses délibérations.

Il délibère sur toutes les questions qui intéressent les réseaux « de quelque ordre qu'elles soient ». L'article 7 énonce toutes celles qui relèvent de sa compétence, c'est-à-dire pour lesquelles l'uniformité des méthodes et des règlements peut être nécessaire, et dont la connaissance lui est attribuée. Ce sont :

a) Les mesures à prendre en vue d'assurer la coordination technique entre les réseaux, ainsi qu'une liaison étroite et constante entre leurs services ;

b) Les tarifs — les règlements techniques d'exploitation de la signalisation — les types de matériel fixe et roulant — les règles de répartition du trafic et de partage des recettes — les conditions générales d'échange du matériel roulant ;

c) Les modifications à apporter au statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraites ;

d) Les règles générales de délivrance des facilités de circulation ;

e) Les conditions générales d'exploitation des chemins de fer des deux Ceintures.

Toutes les questions d'ordre général, communes à l'ensemble des réseaux, sont donc soumises au Comité de direction, l'énumération de l'article 7, limitative sans doute, mais très large ne laissant que peu de points imprévus qui puissent échapper à ses préro-

gatives. Seules, les questions d'ordre intérieur, qui n'ont aucune répercussion directe sur l'exploitation des chemins de fer, échappent à ses délibérations et sont traitées hors de sa compétence par les administrations même des réseaux.

§ 3. — *Le fonctionnement du Comité de direction.* — Qui prendra l'initiative de convoquer ce Comité ?

Aucun article de la convention ou de la loi approbative ne le prévoit. Quand il se sera réuni une première fois, que le bureau en aura été élu et le président désigné, celui-ci réparera l'oubli des textes, mais de prime abord une entente préalable paraît nécessaire.

Un inconvénient se remarque immédiatement. L'absence d'un pouvoir de convocation pourra incliner les dirigeants des réseaux, mécontents de la violation de leur autonomie d'hier, vers l'idée d'espacer leurs réunions ou de n'y agiter que des débats d'une minime importance, à moins que le Commissaire du Gouvernement qui participe à leurs délibérations ne provoque lui-même, pour vaincre leur inertie, la réunion du comité et fasse porter à son ordre du jour les questions qui lui sembleront devoir être examinées ou les projets dont les pouvoirs publics demanderont l'exécution.

La Commission des Travaux publics a pensé qu'il était absolument nécessaire d'autoriser le Commissaire du Gouvernement à provoquer une réunion et l'inscription à l'ordre du jour

d'une question déterminée. A sa demande, les réseaux ont répondu le 24 novembre 1920 : « Nous avons l'honneur de vous faire connaître que nous ne souleverons aucune difficulté à cet égard. » Et comme la Commission insistait sur le libellé de l'ordre du jour et qu'elle précisait « qu'il conviendrait d'inscrire dans la Convention le droit pour le Commissaire du Gouvernement de provoquer la réunion du Comité de direction avec un ordre du jour fixé » les réseaux ajoutaient le 26 novembre : « Dans notre lettre du 24 novembre, nous avons pris les engagements utiles. Il ne semble pas nécessaire de modifier la Convention sur ce point qui ne peut donner lieu à aucune discussion » ⁽¹⁾.

« Les décisions sont prises à la majorité des voix », dit l'article 8, « chaque réseau ne disposant que d'une voix ; en cas de partage, la prépondérance est attribuée au réseau auquel appartient le président ou le vice-président qui préside effectivement la séance » et, clause nouvelle extrêmement importante, les délibérations prises engagent tous les réseaux.

Ils sont ainsi soumis à l'exécution des dispositions adoptées à la majorité par le Comité qui les représente. Cette disposition transforme complètement, de cette façon, leurs conditions d'exploitation, en assurant parfaitement l'unité. Ces dispositions seront exécutées et respectées sur le Nord comme sur le

(1) Avis de la commission des finances de la Chambre, p. 380 — annexe 1497.

Midi, sur l'Etat comme sur le Paris-Lyon-Méditerranée.

Les réseaux d'intérêt général seront désormais exploités comme s'il n'en formaient plus qu'un, unique pour le territoire national.

Ceux qui font partie de la minorité, tout mécontents qu'ils soient ne peuvent que s'incliner. Mais on a tempéré cette règle trop rigide et trop absolue. Il se peut que le ou les réseaux, opposés à l'adoption d'une modification ou d'une innovation, parce que l'estimant contraire au bien de l'exploitation ou pensant qu'une autre solution eût été préférable, soient lésés dans leurs intérêts.

On n'a pas voulu que la crainte de frapper une ou plusieurs Compagnies, par exemple en cas d'abaissements de tarifs, empêchât le Comité de direction de prendre des mesures pouvant présenter, pour la collectivité, des avantages indiscutables.

On a ajouté ce correctif en fin de l'article 8, dont le dernier alinéa précise que « si, en matière de tarifs, de répartition de trafic ou d'échange de matériel, un réseau croit être lésé par les conséquences financières résultant pour lui des décisions prises par le Comité de direction, en exécution de l'article 7 ci-dessus et du présent article, il pourra demander une indemnité qui sera à la charge des autres réseaux intéressés. Cette indemnité sera fixée et, s'il y a lieu, répartie par voie d'arbitrage ».

Le Comité de direction, générateur du préjudice causé, représentant tous les réseaux

par sa composition même, celui atteint par la mesure prise sera indemnisé par celui ou ceux qui en auront bénéficié. Fréquemment, les modifications de tarifs visées auront pour but de détourner une circulation de trafic d'une voie déterminée, entraînant ainsi une réduction des recettes.

Le litige sera porté devant un tribunal arbitral dont la convention et la loi ont omis d'établir l'organisation, celui prévu à l'article 10 de la loi approbative n'étant destiné à trancher que les différends d'ordre collectif entre le personnel et les réseaux. Nous avons tout lieu de croire que le Conseil supérieur exercera ces fonctions, apparemment comprises dans celles à lui dévolues.

Le pouvoir exécutif est représenté au sein du Comité par le directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics auquel le dit comité doit communiquer l'ordre du jour de ses séances. Ce dernier possède la faculté de requérir une deuxième délibération, s'il la juge nécessaire, ce qui lui permet de participer effectivement à la discussion, de donner son avis et par la même, de collaborer à la gestion des réseaux.

Au moins en principe, par la création du Comité de direction, organisation commune aux Compagnies qui se superpose immédiatement à leurs administrations propres, on assure entre eux une coopération efficace.

On ne pouvait cependant se borner à cette coopération trop restreinte. Mal informés des

besoins généraux du pays, sans cesse tiraillés par des intérêts dissemblables et contradictoires, les représentants des Compagnies auraient été fréquemment gênés pour prendre des résolutions trop lourdes de conséquences financières. Il fallait aussi éviter que chaque réseau réglât les affaires relatives à sa gestion ou, encore, que l'ensemble réglât les affaires communes librement, sans aucune préoccupation de l'économie nationale.

Il restait à trouver « une organisation commune destinée à assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation » ⁽¹⁾. On a, dans ce but, institué le Conseil supérieur.

Section III

Le Conseil supérieur

L'unité de vue dans la politique générale des chemins de fer est assurée par le Conseil supérieur. Il réalise la coordination de l'exploitation des réseaux avec les intérêts généraux du pays en les liant, de manière qu'ils suivent tous les mêmes directives et se prêtent uniformément aux nécessités économiques.

Il fallait que ce Conseil groupât des représentants de tous ceux qu'intéresse une industrie ferroviaire prospère, conduite pour accroître le bien-être général, sans aucune

(1) Convention, article 1^{er}, § 1^{er}.

préoccupation de satisfaction des désirs particuliers. Il devait être aussi un organisme central et un organisme suprême. Ces deux problèmes ont été résolus assez heureusement.

§ 1^{er}. — *La composition du Conseil supérieur.*
— La composition du Conseil supérieur des chemins de fer est, tout entière, déterminée par l'article 3.

De quarante-huit membres dans le projet primitif, ce nombre, lors la discussion devant la Chambre des députés, a été porté à soixante, plus le président, après accord avec les Compagnies.

Ces soixante membres se succèdent en deux groupes égaux, l'un représentant les réseaux et leur personnel, l'autre les intérêts généraux du pays.

Le premier groupe comprend tout d'abord les dix-huit membres du comité de direction, déjà énumérés, délégation des réseaux.

A côté d'eux, et cette innovation est des plus intéressantes, siègent douze représentants du personnel.

Comment sont-ils désignés ?

La convention indique qu'ils doivent l'être par le Ministre des Travaux publics à raison de deux par Compagnies. A la Chambre, au cours de la discussion du projet, M. Maulion⁽¹⁾, député, dans une intervention, soutenu d'ailleurs par beaucoup de ses collègues, déclara

(1) Journal Officiel, séance du 7 décembre 1920.

qu'il était indispensable que dans la convention fût insérée, en termes formels, cette garantie que les délégués seraient élus par leurs pairs, afin de conserver toute leur indépendance et, vis-à-vis de leurs camarades, toute leur autorité.

Malgré l'affirmation donnée par le Ministre qu'il choisirait ces représentants parmi les délégués auprès du directeur, élus en vertu du nouveau statut du personnel, la Chambre, puis le Sénat qui se rallia à cet avis, décidèrent d'insérer dans la loi approbative, un article complémentaire, l'article 5, ainsi libellé pour qu'il n'existe plus aucune ambiguïté « les représentants du personnel au Conseil supérieur seront élus ; ils devront comprendre six représentants des classes moyennes et six du petit personnel. »

Le nouveau statut, appliqué aux agents des Compagnies depuis le 1^{er} juillet 1920, divise le personnel en dix-huit catégories ou, pour employer l'expression consacrée, le personnel est classé dans dix-huit échelles.

Six représentants, à raison d'un par réseau, seront ceux du petit personnel, classé dans les échelles 1 à 7 et, comme dans chaque réseau, il y a trois services différents : l'exploitation, la traction et la voie, la désignation de ces représentants au Conseil supérieur par les délégués élus auprès des directeurs des réseaux dans les conditions déterminées par le statut, s'opérera de telle sorte que les six

représentants du personnel comprendront deux agents de chacun de ces services.

Les agents de la classe moyenne, c'est-à-dire ceux des échelles 7 à 18, opéreront de même ; mais, comme, à l'heure actuelle, le personnel des échelles 7 à 14 a, seul, élu des délégués auprès du directeur, les agents des cadres des échelles 14 à 18 auront également une représentation pour l'unir à celle des autres échelles composant la classe moyenne, afin de désigner à leur tour, comme représentants au Conseil supérieur, un agent par réseau, toujours avec cette répartition de deux agents pour l'exploitation, deux pour la traction et deux pour la voie.

Les délégués élus auprès des directeurs jouiront même de toute latitude pour désigner douze agents en activité de service qui ne seront pas pris obligatoirement parmi eux. Solution raisonnable, les délégués élus auprès du directeur étant déjà suffisamment accablés de travail pour que celui-ci ne soit pas accru par la lourde charge de la participation aux délibérations du Conseil supérieur.

Après ces déclarations faites à la tribune de la Chambre en réponse à l'exposé de son amendement par M. Maulion, M. Le Trocquer ajoutait ⁽¹⁾ qu'il n'y avait plus qu'à s'en remettre au règlement d'administration publique à élaborer pour définir l'élection dont, disait-il « j'affirme ainsi les directives et les principes ».

(1) J. O. du 16 décembre 1920 (2^e séance).

Tous ces agents devront, naturellement, être en activité de service et seront remplacés quand ils quitteront leurs fonctions pour révocation, démission, réforme ou retraite.

Le personnel des chemins de fer, par l'intermédiaire de ses représentants, exposera ses vues sur le régime ferroviaire et la politique à suivre pour en obtenir le meilleur rendement, défendra ses intérêts puisqu'il recueillera les deux tiers de la prime de gestion dont nous détaillerons la nature et le mode d'attribution et, par la même occasion, l'administration générale des voies ferrées, l'importance de la prime en dépendant étroitement.

Le deuxième groupe se compose de trente représentants des intérêts généraux, nommés par décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics.

Parmi eux, dix fonctionnaires représentent divers Ministères : Travaux publics, Finances, Guerre et Affaires étrangères. Les vingt autres représentent le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture, les trois grandes forces économiques du pays, les groupements financiers, de voyageurs, de touristes, le Ministre ayant pris l'engagement à la tribune⁽¹⁾ de procéder à ces nominations en tenant compte, dans la limite du possible, de tous les intérêts subordonnés à la bonne gestion de nos voies ferrées.

Les Comités, Associations ou Groupements

(1) M. Le Trocquer a répondu dans ce sens à diverses questions qui lui ont été posées au cours des débats (Voir J. O. des 7 à 18 décembre 1920).

susceptibles d'envoyer des délégués seront appelés à adresser des propositions au Ministre des Travaux publics et, dans cette intention, à lui soumettre une liste comportant un nombre de noms triple de celui des sièges à leur attribuer. Cette présentation préalable a été prévue dans l'exposé des motifs du Gouvernement et le nombre des sièges réservés au commerce, à l'industrie et à l'agriculture, augmenté à la suite de protestations de plusieurs Chambres de commerce qui critiquaient la faiblesse des six représentants promis à ces catégories dans le premier projet de convention.

Le président du Conseil supérieur est également nommé, comme tous ses membres, par décret rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics.

Le directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics a accès au Conseil comme commissaire du Gouvernement, de même qu'au Comité de direction avec cette différence qu'il peut, au besoin, être assisté de deux fonctionnaires du Contrôle pour l'aider dans sa tâche quand les affaires soumises ressortiront à leur service.

Au cas où un membre du Conseil n'assurerait plus les fonctions à raison desquelles il a été nommé, il cessera, de plein droit, d'en faire partie et il sera pourvu à son remplacement par un membre nouveau, désigné dans les mêmes conditions que tous les autres membres du Conseil.

Les détails d'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur seront réglés par un décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics.

§ 2. — *Les attributions du Conseil supérieur.* — Comment a-t-on déterminé la compétence de ce Conseil ? Quels sont ses attributions et ses pouvoirs ?

Sa compétence ? L'article 4 de la convention, dont nous transcrivons intégralement le texte, nous la détaille longuement.

« Le Conseil supérieur des chemins de fer est obligatoirement saisi par le Ministre des Travaux publics des questions d'intérêt commun à tous les réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière.

Il donne également son avis sur les questions importantes concernant un ou plusieurs réseaux dont le Ministre juge utile de le saisir.

Sont notamment de sa compétence les questions ci-après :

Les concessions de lignes nouvelles,

Les modifications de la constitution des réseaux,

Les mesures relatives à la modification du régime financier des réseaux,

Les programmes de travaux complémentaires,

Les programmes d'électrification,

Les programmes de raccordement des réseaux entre eux, avec les ports, les voies d'eau et toutes autres communications,

Les programmes d'acquisition de matériel roulant et les moyens à employer pour assurer l'uniformisation des types de matériel et fixer la consistance du parc des réseaux,

Les règlements généraux d'exploitation et les méthodes uniformes de signalisation,

Les mesures générales relatives à la police, à la sûreté et à l'usage des chemins de fer,

Les modifications périodiques dans le service des trains,

Les tarifs, ainsi que leur application uniforme sur tous les réseaux, et leur révision, de manière à assurer l'équilibre de l'ensemble des recettes et de l'ensemble des charges dans les conditions prévues à l'article 17 ci-après,

Les conventions avec les chemins de fer étrangers concernant la création de jonctions nouvelles par voie ferrée et les partages de trafic, ainsi que les modifications périodiques des horaires des grands trains internationaux,

Les autorisations d'émission d'obligations,

Il est, en outre, appelé à délibérer, conformément aux dispositions de la loi approbative de la présente convention, sur les questions relatives au statut, aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraites du personnel. »

Ce dernier alinéa de l'article 5 prévoyait la transformation du Conseil supérieur en tribunal arbitral pour toutes les questions relatives au personnel. Il en a été décidé autrement par la loi approbative dans son article 10

que nous examinerons dans le chapitre des clauses sociales.

§ 3. — *Fonctionnement du Conseil supérieur.*
— Comment va fonctionner le Conseil supérieur ainsi organisé ? Sous quelle forme donne-t-il les avis sur les questions qui lui sont soumises ?

Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents, la voix du président en cas de partage des voix étant prépondérante, et présentées ensuite à l'approbation du Ministre des Travaux publics, au moins pour celles dont la compétence lui en a été attribuée en vertu des lois et règlements en vigueur.

Toutefois, en ce qui concerne les questions pour lesquelles le Conseil a reçu délégation spéciale du Ministre, délégation prévue à l'article 3 de la loi, pour se substituer dans son pouvoir de décision qui lui appartient dans les cas limitativement désignés par décrets rendus en Conseil des Ministres sur sa proposition, les décisions ou délibérations prises dans ce cas seront exécutoires dans un délai d'un mois, si pendant ce mois ces délibérations ou décisions n'ont été l'objet d'aucune opposition de la part du Ministre.

Mais, même quand les délibérations du Conseil seront ainsi soumises à l'homologation du Ministre, celui-ci ne pourra prendre une décision contraire, si l'avis donné ne lui convient pas ou ne répond pas à sa compréhension de l'affaire qu'il a portée devant le

Conseil, qu'après en avoir provoqué une seconde délibération.

Le commissaire du gouvernement siégeant au Conseil supérieur possède la même prérogative que son chef direct et il peut également provoquer une deuxième délibération chaque fois qu'il le juge nécessaire.

Le Comité de direction auquel est transmise la délibération du Conseil supérieur ou la décision ministérielle, pour examen d'abord et exécution ensuite, si elle ne prête à aucune critique de sa part, peut aussi en demander une seconde, s'il estime que la délibération ou la décision dont la teneur lui a été transmise est contraire aux intérêts dont il a la charge.

Lorsque le Conseil supérieur n'aura pas délibéré, dans le délai qui lui est fixé par le Ministre, sur les affaires dont il le saisit, après une mise en demeure adressée au Conseil, le Ministre pourra statuer de son plein gré.

Il faut, en effet, éviter que des mesures urgentes, reconnues utiles par les pouvoirs publics puissent être appliquées sans retard, même si le Conseil néglige leur examen ou se refuse à en aborder la discussion.

Quand il s'agit de construction de lignes nouvelles ou de transfert de l'exploitation d'une ligne d'un réseau à un autre, la convention attribuée au Conseil supérieur des pouvoirs très étendus, puisque, dans l'hypothèse où l'avis émis par lui est défavorable, la construction ou le transfert projetés ne peuvent recevoir d'exécution. Il ne peut être

transgressé à cet avis et c'est ce qu'indique nettement l'article 10.

Enfin, dernière compétence prévue à l'article 12, il donne son avis au Ministre, si celui-ci le provoque quand il n'en aura pas déjà délibéré, avant d'adresser une mise en demeure au réseau intéressé. Il n'y a lieu, d'ailleurs, à l'application de cet article que lorsque le Ministre statue en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les lois et les règlements en vigueur « pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel à raison des besoins déjà constatés et des besoins à prévoir d'après la progression du trafic. »

§ 4. — *Conséquences de la création du Conseil supérieur.* — Le Conseil supérieur des chemins de fer en est leur Parlement en miniature, Parlement dont la grande et capitale fonction consiste à arrêter les grandes lignes de notre politique ferroviaire et les programmes des directives à suivre par les Administrations des réseaux. Dans son sein, viennent se débattre tous les grands intérêts du pays en matière de transports, que ce soit pour le trafic intérieur ou pour le trafic international.

Les divers intérêts en présence, ceux des voies ferrées, de la voie d'eau, de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, du public et de l'Etat y exposent leurs doléances par l'intermédiaire de leurs représentants, présentent leur défense et cherchent à concilier, au mieux de la prospérité générale leurs désirs respec-

tifs. Les exigences financières et techniques des réseaux y sont adaptées aux besoins et aux possibilités des usagers.

Le rôle du Conseil supérieur tel qu'il est conçu nous apparaît considérable. Organe consultatif, il acquerra rapidement une grande autorité par sa composition même, les grands groupements économiques du pays y étant tous représentés par les plus qualifiés (nous supposons que seuls ils seront délégués).

Consulté sur tout, il possède un pouvoir réel. Il est créé dans de telles conditions de solennité que le Ministre qui prendra la décision qui lui sera recommandée ou qui exercera un des pouvoirs dont il est investi, appuyé par une délibération favorable, en verra croître sa puissance. Mais, en revanche, le Ministre pourra difficilement lui opposer une politique personnelle.

Bien que la convention lui octroie juridiquement le droit de passer outre à une décision exprimée et réitérée par le Conseil, il y aurait un grand péril pour le Ministre à opérer ainsi, surtout si ses membres ont adopté cette décision à une forte majorité.

Dès lors, la tâche du Ministre et des réseaux leur paraîtra moins pénible. Les besoins de nos organes économiques seront désormais portés directement à leur connaissance par le Conseil supérieur qui en assurera la défense et, grâce à ces renseignements exacts et toujours renouvelés, ils seront placés en face d'une situation nette, leur permettant de

travailler avec une claire vision du bien-être national.

D'autre part, les représentants des intérêts généraux mis en présence des difficultés financières et techniques de la gestion ferroviaire limiteront leurs réclamations et adapteront aux possibilités qu'ils connaîtront entièrement, celles dont la satisfaction semblera nécessaire.

Les usagers pourront enfin faire entendre leurs voix si longtemps méconnues et exposer toutes leurs revendications.

Tous les membres du Conseil, appelés à collaborer à une même tâche, ne doivent plus avoir qu'une seule préoccupation et qu'un unique souci : l'intérêt général.

De toute nécessité, il faudra qu'ils comprennent qu'un devoir impérieux leur commande d'assister régulièrement aux séances, de manière qu'une minorité ne profite pas de l'absence de quelques défailtants, pour adopter une décision contraire à l'opinion commune.

Il importe que tous fassent abstraction de leur catégorie, de leur classe, de leur spécialité, pour bien se pénétrer de l'idée qu'ils tiennent dans leurs mains l'administration d'une grande entreprise et que, s'ils représentent des intérêts particuliers parfois divergents, ceux-ci doivent s'effacer devant l'intérêt de cette entreprise qui est en même temps l'intérêt général.

Les membres du Conseil supérieur devront

se persuader qu'ils ne sont plus des commerçants, des industriels, des agriculteurs, des fonctionnaires ou des cheminots, mais des administrateurs de chemins de fer.

M. Margaine,⁽¹⁾ dans sa critique du projet du Gouvernement manifestait précisément la crainte que quelques-uns ne prissent pas leur rôle au sérieux et n'assistassent pas aux séances. En vérité, le fait pourra se produire, mais il est inévitable et cette critique, basée sur la mentalité humaine qui n'est pas toute de dévouement, surtout à la cause publique, ne nous paraît pas un vice du nouvel organe.

M. Margaine prétendait encore que les dix-huit représentants des réseaux et les douze représentants du personnel, dont au moins les six élus par les classes moyennes, feraient cause commune et formeraient un bloc, qu'il faudrait tenir en respect. « Les délégués du personnel, disait-il, seront dans l'obligation d'épouser les idées de leurs chefs puisqu'ils seront chargés de les appliquer et, lorsque se posera au Conseil supérieur l'intérêt de la Compagnie, vous pouvez être sûrs que les douze cheminots feront balle avec les dix-huit dirigeants des réseaux et que la majorité appartiendra, en cette circonstance, aux représentants des Compagnies, si les trente membres représentant les intérêts généraux ne sont pas au complet. »

La remarque, cette fois, nous semble

(1) Journal Officiel, séance du 7 décembre 1920.

fondée. Les cheminots auront toujours, par suite de la formation professionnelle qui rapprochera leurs idées de celles de leurs chefs, une tendance à soutenir les Compagnies avec, aussi, l'espoir qu'ils bénéficieront de cette attitude.

Que les représentants des intérêts généraux de la Nation aient le sentiment profond de leur devoir et de leur responsabilité en venant assidûment aux séances et que toujours, comme le demandait M. Margaine, « ils soient tous présents. »

Dans la discussion du projet à la Chambre, on a également envisagé la dualité qui semble exister entre le Conseil supérieur et le Comité de direction dont les attributions présentent une réelle analogie. En réalité, le Comité de direction prend des initiatives, puis passe à leur exécution, après que le Conseil supérieur a donné son avis sur ces initiatives et les a approuvées.

Mais si cette dualité n'existe pas en fait, une autre, peu perceptible aux non initiés, se dissimule sous le couvert des relations constantes entre les Administrateurs des Compagnies et certaines catégories de représentants généraux, tels que Présidents de Chambres de Commerce, grands industriels ou financiers notoires, en général candidats à ces fonctions et, par conséquent, enclins à soutenir des intérêts dont ils espèrent devenir un jour les défenseurs.

Le Conseil supérieur serait alors une nou-

velle émanation des Compagnies, comme le Comité de direction.

La haute direction de nos chemins de fer étant désormais soumise à un Conseil obligatoirement consulté par le Ministre, dans lequel les représentants des réseaux seraient assurés de l'emporter à la majorité, l'autorité de la puissance publique sur nos voies ferrées, qui devrait demeurer entière, disparaîtrait.

Il serait vain de préjuger l'avenir et, seuls, les résultats obtenus après quelques années de fonctionnement nous montreront la vérité ou l'inanité de ces critiques.

Section IV

Les pouvoirs du Ministre

Les pouvoirs du Ministre sont considérablement élargis et fortifiés. Il en acquiert de nouveaux et ceux qu'il possédait auparavant sont consolidés par les avis du Conseil supérieur des chemins de fer.

Ces pouvoirs consistaient précédemment, à l'égard des Compagnies, en un droit de police et de surveillance, de sécurité et d'ordre public remontant à la loi du 11 juin 1842, complétée par celle du 11 juillet 1845, par l'ordonnance du 15 novembre 1846 et par divers décrets.

Tout récemment, un décret du 11 novembre 1917, remplaçant l'ordonnance du 15 novembre 1846, remaniait ces pouvoirs quant à la police des voies et des gares, à la construction

et à l'entrée en service du matériel, à son entretien, à la composition et à la circulation des trains, à l'homologation des tarifs, à la fixation des frais accessoires à percevoir du public, à la durée du travail des agents, à la sécurité générale de la circulation sur la voie ferrée et dans toute son enceinte, aux émissions de titres.

La convention nouvelle et la loi approbative ont concurremment étendus ces pouvoirs ministériels sur certains points et non des moindres. Dans certains cas, il est fortement innové sur la législation antérieure, notamment pour l'exploitation commerciale et les tarifs.

L'article 9 confère au Ministre le plus important de ces pouvoirs. Le cahier des charges avait déterminé les taxes maxima à percevoir par les concessionnaires et l'initiative des modifications appartenait aux Compagnies dans les limites de ces maxima. Ces modifications ne pouvaient être mises en vigueur sans l'approbation du Ministre qui avait un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser son homologation, en approuvant ou en rejetant en bloc les propositions des Compagnies telles qu'elles se comportaient.

Cette procédure, réglée par le titre V de l'ordonnance du 13 novembre 1846, n'interdisait pas les négociations pour établir une entente sur des bases acceptables par les deux parties en cas de refus d'homologation. ⁽¹⁾

(1) Colson. — Transports et tarifs, p. 129.

Dorénavant, en vertu de l'article 9, le Ministre est qualifié pour requérir, à toute époque, l'abaissement des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtrait nuisible à l'intérêt national, après approbation du Conseil des Ministres.

Le Ministre reçoit donc un pouvoir nouveau, légèrement tempéré par une disposition qui en corrige la grande portée. Avant d'user de ce droit, le Ministre invite les réseaux à soumettre à son homologation des propositions d'abaissement. Si ceux-ci ne défèrent pas à son invitation, il provoque un avis du Conseil supérieur qui, après examen et s'il estime que l'abaissement semble justifié, présente, aux lieu et place du ou des réseaux intéressés, des propositions à l'homologation ministérielle. Si l'avis du Conseil supérieur est défavorable, l'article 5 donne au Ministre la faculté de passer outre à cette délibération renouvelée une seconde fois.

Symétriquement, l'article 17 confère au Ministre le pouvoir de majorer les tarifs, même au delà des maxima déterminés par le cahier des charges « dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes d'une part, des dépenses et des charges d'autre part » dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du nouveau régime.

« Ultérieurement, lorsque les versements du fonds commun dépasseront ses encaissements », c'est-à-dire lorsque les recettes procurées par les tarifs excéderont les besoins des

réseaux « le Conseil supérieur des chemins de fer proposera au Ministre des Travaux publics de décider, dans les mêmes conditions, les augmentations de tarifs nécessaires », ces augmentations étant applicables de plein droit, si le dit Ministre, après avis de son collègue, le Ministre des Finances, ne fait pas opposition à cette proposition dans le délai d'un mois.

Pour l'application de ces mesures, l'article 4 de la loi approbative autorise le Ministre à homologuer des tarifs supérieurs aux maxima fixés par l'article 42 du cahier des charges, à diminuer le poids des franchises de bagages indiqué à l'article 44, à modifier les limites prévues à l'article 46 pour le transport des masses indivisibles, à augmenter les prix fixés par l'article 56 (5^e) pour le transport des lettres et des dépêches par convois spéciaux, à majorer les prix prévus à l'article 57 pour le transport des prévenus, accusés ou condamnés et à majorer les taxes prévues à l'article 62 pour fourniture et envoi de matériel roulant sur les embranchements. L'article 48 prévoit également, en son dernier alinéa que, lorsque le fonds commun aura versé des excédents au Trésor, le pouvoir de requérir l'abaissement de tout ou partie des tarifs pour assurer l'équilibre le plus stable des recettes et des charges du dit fonds.

Le Ministre acquiert, en somme, le pouvoir d'abaisser et d'augmenter les tarifs, surtout les tarifs spéciaux auxquels est soumise la

majeure partie de nos transports. Cette extension dépend étroitement de la coopération financière obligatoirement établie entre les réseaux par l'institution du fonds commun, leur exploitation d'ensemble devant contribuer elle-même à assurer toutes les dépenses, en ménageant l'économie nationale.

Un autre pouvoir, aussi important peut-être que celui qu'il possède à l'égard des tarifs, permet au Ministre de prescrire d'office l'exécution des travaux nécessaires à laquelle se refuseraient le ou les réseaux réfractaires.

Le Conseil supérieur arrête notre politique générale ferroviaire. Il prescrit la construction d'une ligne dont l'exploitation peut ne pas paraître intéressante à un réseau. Mais cette ligne pour une raison de sécurité ou d'intérêt national doit être établie. Si le réseau ne consent pas à la construire, le Ministre, malgré son refus, lui en prescrira l'exécution. La même autorité lui est acquise pour des travaux de moindre envergure, mais de réelle importance.

La Convention met ainsi un terme à une situation préjudiciable au bien public. Lorsque les réseaux contestaient l'opportunité ou la légalité d'une décision prise par le Ministre en vertu des pouvoirs qui lui étaient conférés, aucun moyen de contrainte n'était mis, autrefois, à sa disposition, sur les réseaux en désaccord avec lui. S'il prenait sa décision, les réseaux pouvaient s'abstenir de s'y conformer ou plaider. S'il craignait une

résistance, tenant son autorité en échec, il retardait ou abandonnait complètement la réalisation de son projet et en n'agissant pas, portait atteinte aux intérêts dont il avait assumé la protection.

Maintenant, quand le Ministre a pris une décision dans la limite de ses pouvoirs contractuels et légaux, les réseaux s'inclinent, cette décision s'imposant à eux sans qu'ils puissent y échapper. Faute par le ou les réseaux saisis de s'y conformer, le Ministre notifie une mise en demeure à la suite de la réception de laquelle, si elle reste sans effet, il pourra être procédé, aux frais du réseau récalcitrant et dans les conditions fixées par la mise en demeure, à l'exécution d'office des mesures prescrites.

Cette innovation résulte de l'article 5. L'article 12 précise en outre que, si le Ministre statue, en vertu des pouvoirs qu'il détient, pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel à raison des besoins déjà constatés et des besoins à prévoir d'après la progression du trafic, il doit provoquer l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci n'en a pas encore délibéré, avant d'adresser sa mise en demeure au réseau.

Si le ou les réseaux tenus à exécution se croient lésés ou, s'ils estiment que le Ministre, en exigeant d'eux une prestation inconciliable avec leurs intérêts, a commis un excès de pouvoir, ils conservent leur droit de recours

devant la juridiction compétente, soit pour obtenir une indemnité compensatrice des conséquences matérielles préjudiciables ou l'annulation de la décision imposée, crainte suffisante pour maintenir le Ministre dans le respect de l'équité.

Enfin, l'article 5, paragraphe 2, confère encore au Ministre la possibilité de déléguer au Conseil supérieur son pouvoir de décision qui lui appartient pour certains cas limitativement désignés par décrets rendus en Conseil des Ministres sur sa proposition, auxquels cas les délibérations du Conseil y relatives seront exécutoires de plein droit, si le Ministre n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois.

Renforcement des pouvoirs du Ministre et de l'autorité gouvernementale, appui et consolidation de ces pouvoirs et de cette autorité par une sanction effective, telles sont les conséquences marquantes de l'ensemble de ces dispositions.

Le Ministre devient ainsi le chef suprême des chemins de fer français. Acceptant les avis du Conseil supérieur ou les rejetant, il peut imposer aux Compagnies les mesures qu'il choisit.

Mais cette autorité quasi absolue trouvera à côté d'elle un modérateur puissant, le Conseil supérieur.

En présence du même avis formellement et par deux fois exprimé, le Ministre hésitera à prendre une décision contraire pour ne pas heurter l'opinion publique devant laquelle il

sera couvert, s'il adhère pleinement à cet avis.

On lui concède donc surtout la possibilité d'ordonner l'exécution d'office des projets élaborés d'accord avec le Conseil supérieur.

Avec ce système, le Parlement conserve toute sa latitude de contrôle. La situation antérieure ne subit aucun changement, tout député pouvant questionner, interpeller et renverser le Ministre si l'initiative dont il est responsable comporte de graves critiques. Il garde donc, toujours, en dernier ressort, le droit d'agir sur le Ministre et par conséquent, sur l'organisation et l'exploitation de nos chemins de fer, industrie nationale.

En apparence, si l'on s'en tient aux textes, le Parlement n'abandonne aucune de ses prérogatives.

Mais, on ne demeure pas dans cette douce quiétude si on pense que cette ultime autorité se tourne à tous les vents de la politique et que, pour une simple question de tarifs, nos députés et sénateurs n'auront cure de démolir un Ministère, à moins qu'ils ne s'en servent comme d'un tremplin pour partir à son assaut, prétexte futile pour faire place nette et former un nouveau Cabinet.

La suprématie appartient, sans conteste, au Ministre et au Conseil supérieur, peut-être pourra-t-on dire aux réseaux, s'ils parviennent à s'emparer de la majorité.

CHAPITRE III

ORGANISATION FINANCIÈRE

Dans ses dispositions financières, la convention a établi une série de combinaisons qui tendent à liquider le passé et à régler l'avenir.

Avant d'inaugurer le régime nouveau, il fallait se placer sur une plate-forme nette de laquelle on pût partir sans faux pas et mettre tous les réseaux, y compris celui de l'Etat, dans une même position d'équilibre.

Section I

Liquidation du passé

La liquidation se révéla difficile. De nombreuses dettes, les unes existant avant-guerre, les autres nées de la guerre, surchargeaient le budget des réseaux et promettaient une abondante perspective de litiges dont la solution aurait exigé de nombreuses années de discussions et de procès.

Quelques-uns mêmes étaient en cours, et il importait de les clore.

Nous étudierons successivement :

- 1^o Les dettes d'avant-guerre et de guerre.
- 2^o Les dommages de guerre.
- 3^o Les renonciations et les abandons.

§ 1. — *Dettes d'avant-guerre.* — Les dettes d'avant-guerre provenaient des avances de

garantie consenties par l'Etat aux Compagnies en vertu des conventions de 1883.

En capital et intérêts, cette dette se chiffrait comme suit :

Orléans...	280.173.667 fr. 45 ⁽¹⁾
Midi.....	336.910.463 89
Soit..	<u>617.084.131 fr. 34</u>

l'Est ayant remboursé, dès le mois de mars 1914, les 259.676 fr. 67 qu'il devait encore. Le Nord n'avait jamais profité de la garantie et le P. L. M. était libéré depuis longtemps (1897).

Cette dette pouvait n'être l'objet d'aucune transaction et, sans aucun doute, l'Etat était fondé à en exiger le remboursement. Elle n'avait dans son origine aucun rapport avec la guerre et résultait d'un contrat, accepté d'un commun accord par les parties, ayant joué dans des conditions normales.

Le Gouvernement a accepté, par l'article 21 de la convention, la suppression du paiement du total des intérêts dûs depuis le 1^{er} janvier 1914 et l'exigibilité du remboursement du capital seulement au jour du rachat ou, à défaut, au terme de la concession. Ces sommes seront portées au débit de chaque Compagnie.

Cette solution donne aux réseaux pleine satisfaction. Toute autre les aurait mécontentés avec juste raison. Ils n'auraient pas

(1) Tous ces chiffres ont été empruntés à l'avis de la Commission des Finances dont MM. les députés Maurice Maunoury et Dutreil sont les auteurs.

consenti à payer les intérêts des dettes contractées, jusqu'à la fin de leur existence alors qu'on leur interdisait de s'en libérer. Le nouveau régime les a tous placés dans une situation identique et ils perdent, ainsi que nous le verrons au chapitre suivant, la possibilité d'accroître leurs bénéfices et leur dividende.

Effectivement, tous les excédents des recettes et des dépenses doivent être versés dans une caisse spéciale, le fonds commun, aux termes de l'article 15 de la convention, les dépenses comprenant uniquement celles d'exploitation, le montant des charges des emprunts et du revenu minimum garanti.

D'autre part, si on n'avait pas déchargé les Compagnies de ces intérêts de la dette de garantie, comme elles étaient dans l'impossibilité de les payer, ils se seraient cumulés chaque année et, en une vingtaine d'ans, automatiquement accrus, auraient doublé le capital.

Il n'y a, dans cette stipulation, ni cadeau ni satisfaction d'équité, mais tout simplement une résultante de l'accord signé. Qui dit accord, dit concession. Et la concession, d'un chiffre minime, ne s'élève qu'à 14.927.239 fr. 62 soit environ 15 millions, au taux de 4 0/0 pour le réseau d'Orléans et à celui de 3 0/0 pour le réseau du Midi.

Et même, avec le système actuel, on ne peut soutenir que les Compagnies bénéficient de ces quinze millions. L'article 20 les aurait

incorporés dans les charges, si on n'en avait aboli leur versement dans les caisses du Trésor. Il se serait alors produit ce résultat inévitable : les Compagnies débitrices auraient, si elles avaient réalisé des bénéfices, diminué le montant des excédents d'une somme égale aux intérêts dûs ou, au cas de déficit, opéré un prélèvement équivalent pour leur permettre de s'acquitter. Dans les deux hypothèses, le fonds commun subissait donc une perte par un manque d'apport ou un retrait.

Cette remise d'intérêts soulagera d'autant les usagers, c'est-à-dire presque tout le public, qui alimentent le fonds commun. En revanche, en acquiesçant à ces conditions, les réseaux consentent le sacrifice de rester, jusqu'à leur dissolution, débiteurs de leurs dettes d'avant-guerre, sans pouvoir en diminuer l'importance ou les éteindre avant cette date et ils renoncent, en tout état de cause, à l'augmentation de leur dividende.

Cependant, aux termes du dernier alinéa de l'article 21, à titre transactionnel, les réseaux paieront ces intérêts cumulés, mais non composés, ajoutés au montant du capital de la dette contractée en vertu de la garantie. Le tout sera défalqué de la valeur des objets mobiliers à payer par le Trésor, si l'Etat procède au rachat des réseaux débiteurs avant le 1^{er} janvier 1928 et jusqu'à cette date.

§ 2. — *Les dettes de guerre.* — La dette de guerre se scinde en deux parties et comprend la dette contractée par les réseaux encore sou-

mis au régime de la garantie, puis la dette contractée par voie d'emprunts ordinaires, pour couvrir leur déficit, par les Compagnies du Nord et du P. L. M., ainsi que les y avait autorisées une loi du 26 décembre 1914. Le montant de ces pertes de guerre pour les deux Compagnies citées avait été porté au débit de leur compte de premier établissement.

Le total des dettes de garantie s'établit comme suit :

Nord (2 août au 31 décembre 1914)	14.338.191	76
P.L.M. id.	36.509.194	52
Est (2 août au 31 décembre 1919) ..	175.480.530	32
Orléans id. ..	273.036.883	02
Midi id. ..	179.347.728	43
TOTAL	978.712.528	03

A ce total, s'ajoute le montant des sommes empruntées par le Nord et le P. L. M. que ces deux Compagnies ont portées ou ont encore à porter à leur compte de premier établissement :

Pour le Nord à ...	984.223.294	fr. 34
Pour le P. L. M... ..	697.417.615	94 ⁽¹⁾
TOTAL	1.681.640.910	fr. 28

(1) Dans son discours du 14 décembre 1919 — 2^e séance — J. O., M. Le Trocquer a donné les chiffres rectifiés suivant : 814 millions pour le Nord ; 895 millions pour le P. L. M.

Pour les dettes de garantie, il a donné : pour l'Est, 228 millions, pour le P. O., 297 millions, pour le Midi, 217 millions (v. p. 67).

Soit pour le déficit complet des cinq réseaux
concédés :

978.712.528 fr. 65	
1.681.640.910	28
2.660.353.438 fr. 33	

Le montant des sommes empruntées par la Compagnie P. L. M. paraît faible, comparé à celui du réseau Nord parce que, dans les trois premières années de la guerre, la première opéra différemment du second pour l'imputation de ses dépenses. Elle réduisit son dividende de 15 fr. par action et, par conséquent, d'autant les sommes à inscrire à son compte de premier établissement. Mais, dès 1917, elle se conformait à la méthode appliquée par le Nord et se montrait même disposée à réclamer la réinscription à ce compte de toute la réduction, opérée au détriment des actionnaires. La transaction intervenue a évité des discussions et un litige à résultat douteux pour les finances de l'Etat.

Tous ces chiffres ont perdu de leur exactitude par suite des versements importants faits aux réseaux, à titre de ristourne, en exécution de l'avenant au traité Cotellet, signé le 12 juin 1919 qui comportait cette stipulation qu'il fallait prélever sur ces sommes le remboursement des avances de garantie consenties par l'Etat à chacun d'eux en commençant par les dettes de guerre.

Tout d'abord, les dettes du Nord et du P. L. M. contractées au titre de la garantie,

du 2 août au 31 décembre 1914 s'éliminent, les versements effectués les couvrant plusieurs fois.

Il faut déduire ensuite des dettes de garantie des trois autres réseaux, 308 millions de ristourne pour l'Est, 48 millions pour le Midi et 176 millions pour le P. O., de sorte que le tableau de ces dettes devient, pour la période de guerre :

Pour l'Est.....	167 millions
Pour le P. O.....	97 —
et pour le Midi...	131 —
TOTAL....	395 millions

Voyons maintenant pour les réseaux Nord et P. L. M. pour lesquels la garantie ne jouait plus depuis le 31 décembre 1914.

La ristourne due au Nord s'élève à 233 millions sur lesquels nous prélevons sa dette de garantie des cinq derniers mois de 1914, soit 14 millions. Le surplus 219 millions vient en déduction du déficit imputé au compte de premier établissement, chiffré à 984 millions.

Pour le P. L. M., le calcul est analogue ; les chiffres seuls diffèrent. 264 millions de ristourne et 36 millions de dette de garantie ; 228 millions à déduire de 697.

La réduction donne pour les deux réseaux les sommes suivantes :

Nord.....	763
P. L. M.....	469
TOTAL...	1.234 millions

Le montant total des pertes de guerre des réseaux concédés s'élève à 1.629 millions. Le chiffre rectifié donné dans le rapport de M. F. Rabier, rapporteur du projet de loi au Sénat est plus fort : 2.250 millions. Comme c'est le dernier en date, nous dirons que l'Etat fait remise aux réseaux de ces 2.250 millions, chiffre coquet de leur déficit jusqu'au 31 décembre 1920.

On a fixé le terme de la période anormale pendant laquelle l'Etat prend en charge les pertes des réseaux au 31 décembre 1920, parce que les Compagnies n'avaient pas, à cette époque, recouvré, à beaucoup près, la liberté pleine et entière de leur exploitation.

Les décrets des 2 Février et 15 octobre 1919 leur avaient imposé les transports par priorité et des obligations de formules accidentelles d'exploitation qui ne leur avaient pas permis de prendre toutes leurs responsabilités, ne leur laissant pas la latitude complète de leur gestion et, évidemment, le pouvoir de supporter la charge totale de leur déficit.

L'Etat dispense donc du remboursement de leur dette les Compagnies soumises au régime de la garantie, aux termes du deuxième alinéa de l'article 19.

Quant au Nord et au P. L. M. qui n'avaient presque rien emprunté à l'Etat, mais tout demandé au pays sous forme d'émission d'obligations, comment ces sommes qu'elles doivent amortir leur seront-elles reversées ? Le dernier alinéa de l'article 19 nous enseigne que l'Etat

« remboursera aux Compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, par le paiement d'annuités payables jusqu'en fin de concession et conformément à l'article 15^b (ce qui fait jouer les versements au fonds commun) les sommes portées ou à porter au compte d'établissement de ces deux réseaux par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914, non couvertes par des reversements ou des remboursements ».

Ces remise et remboursement de dettes, sont-ils une compensation ou un cadeau ?

Pour le Nord et le P. L. M., peut-être a-t-on le droit de prononcer le mot cadeau puisqu'il faudra désormais ajouter au budget de l'État une annuité de remboursement de 130 à 150 millions qu'ils encaisseront jusqu'au rachat ou à la fin de leur concession. Mais pour les autres réseaux qui jouissent de la garantie, le cadeau leur eût été beaucoup moins sensible.

Certains ont critiqué âprement cette générosité, tout apparente, prétendu que la guerre était un cas de force majeure et que l'État ne devait légalement pas en supporter les conséquences, n'ayant à garantir ni directement, ni indirectement aux Compagnies leurs recettes normales du temps de paix.

Ce traité portait la signature des représentants des Compagnies et elles étaient susceptibles de se le voir opposer.

Seulement, argument toujours invoqué, pendant toute la guerre, nos administrations ferroviaires ont été complètement dessaisies

de leur autorité par le Gouvernement. « Transformés pendant la guerre en réseaux d'Etat, l'Etat doit nous traiter comme tels et prendre à sa charge nos déficits » raisonnaient-elles. L'Etat, pouvoir substitué aux directions des réseaux, ne devait, en vérité, arguer de semblables raisonnements.

La loi du 31 mars 1918 qui a élevé les tarifs de 25 0/0 autorisait les deux réseaux du Nord et du P. L. M. à prélever sur le produit de cette majoration, avant toute perception de l'Etat, les charges des emprunts qu'ils avaient contractés pour combler leurs insuffisances.

On admettait donc déjà que ces charges ne devaient pas accabler les réseaux.

Le Gouvernement, lui-même, l'a d'ailleurs plus expressément reconnu dans le rapport au Président de la République, précédant le décret du 2 février 1919 qui rendait les réseaux à leurs administrations d'avant-guerre : « Pendant toute la durée des opérations militaires, disait-il, les chemins de fer ont été soumis à un régime spécial de réquisition qui dérive des lois des 3 juillet 1877 et 28 décembre 1888. »

Indéniablement, les réseaux soustraits à leur direction accoutumée, privés de leur autonomie, ne pouvaient conserver la responsabilité de leur gestion et, par conséquent, de leur bilan déficitaire.

L'Etat, les ayant transformés en réseaux d'Etat, se devait de les traiter comme tels et

de prendre à son compte leur déficit, comme il supportait celui du réseau Etat.

Dans cette remise de dettes, nous n'apercevons donc aucune idée de cadeau, mais une compensation, geste d'équité, un simple quitus, acte de justice.

D'ailleurs, nous n'avons que suivi, en agissant ainsi, l'exemple de nos deux alliés : l'Angleterre et les Etats-Unis.

En Angleterre, toutes les Compagnies privées furent rassemblées sous la direction de l'Etat et d'un Comité exécutif, mesure qui rendit possible l'exploitation des nombreux réseaux particuliers comme s'ils n'en avaient formé qu'un seul.

Pour les indemniser de la perte certaine que leur causerait la prise de possession de leurs voies ferrées par le Gouvernement, il leur a été alloué une indemnité égale à la différence entre le total des recettes nettes réalisées sur leurs lignes pendant tout le temps que durerait cette prise de possession et le total des recettes nettes pendant la période correspondante en 1913.

Les Compagnies, en outre, ne supportaient que le quart des charges supplémentaires résultant des augmentations de salaires accordées au personnel. Cette somme est venue en déduction de l'indemnité à verser à l'Etat, qui décida ultérieurement, étant donné le chiffre considérable atteint par ces augmentations, que ces dépenses supplémentaires seraient considérées comme dépenses d'exploitation.

Aux Etats-Unis, le déficit prit également des proportions considérables. A la déclaration de guerre à l'Allemagne, en avril 1917, les chemins de fer américains furent placés sous la direction du Railroads War Board, comité exécutif de 5 membres.

En décembre 1917, on en vint au régime d'Etat en attribuant aux Compagnies dépossédées « une indemnité annuelle équivalente à la moyenne du revenu net de chacune des entreprises intéressées pendant les trois exercices au 30 juin 1917 ».

Et pourtant, le déficit total des chemins de fer américains s'est soldé par 1.750 millions de dollars, soit, au taux du dollar d'avant-guerre, près de 9 milliards de francs.

La France, pays du droit, ne pouvait montrer moins de dignité et elle conforma sa conduite à celle qu'elle suivit en 1870, quand elle indemnisa la Compagnie de l'Est de l'amputation subie par la cession de ses lignes d'Alsace-Lorraine, au moyen d'une extension de sa concession et d'une subvention, titre de rente de 20.500.000 francs.

§ 3. — *Les dommages de guerre.* — Dès la loi du 26 décembre 1914, l'Etat avait promis de prendre à sa charge la réparation des dommages directs de guerre causés par l'ennemi. Tous les Français, sans exception, étaient englobés dans cette loi et le principe demeurait pour les réseaux ce qu'il était pour les citoyens.

Si elle a été déclarée inapplicable aux

grands réseaux, le Gouvernement n'a pas perdu de vue cette importante question et dans la loi du 17 avril 1919, il déclarait expressément à l'article 3 qu' « une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles les concessionnaires des voies de communication d'intérêt général sont admis au bénéfice de la présente loi. »

Elle affirmait donc le droit des réseaux à être indemnisés des dommages matériels et directs éprouvés par eux du fait de la guerre.

Les dispositions prévues ont été insérées dans la convention nouvelle. Elle a réglé définitivement la question de la réparation des dommages dans son article 25 que nous reproduisons ci-dessous en entier :

« L'Etat s'engage à nouveau à remettre les réseaux, dans les parties détruites ou détériorées par les faits de guerre, dans l'état matériel où ils se trouvaient le 2 août 1914, en ce qui concerne notamment leur matériel roulant, leur outillage et leurs approvisionnements. Il pourra se faire faire par chaque réseau l'avance de tout ou partie des sommes nécessaires ; dans ce cas, l'Etat remboursera aux réseaux les charges effectives des emprunts émis pour couvrir cette avance. De leur côté, tous les réseaux s'engagent expressément à ne rien réclamer à l'Etat français à titre de dommages de guerre de quelque nature que ce soit, et notamment au titre de la loi prévue au dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 17 avril 1919. Ils subrogent

l'Etat français dans tous les droits à la réparation qu'ils eussent été en droit de formuler en vertu du traité de paix contre l'Allemagne et ses alliés, réserve faite, toutefois, des dommages causés à leur domaine privé ».

L'Etat s'engage par cet article à remettre les réseaux saccagés et dévastés dans leur état normal et confirme ainsi la promesse faite solennellement à tous les Français par la loi du 24 décembre 1914 et plus particulièrement aux grands réseaux par la loi du 23 avril 1919. Les réseaux sont aussi créanciers de nos ennemis, l'Allemagne et ses alliés, en vertu du traité de Versailles qui les oblige à réparation.

Les Compagnies ne pouvaient évidemment pas recevoir à la fois de la France et de l'Allemagne le dédommagement auxquelles elles ont droit. Aussi, les réseaux, moyennant l'engagement renouvelé par l'Etat de les remettre dans la situation où ils se trouvaient le 2 août 1914, le subrogent-ils dans tous leurs droits vis-à-vis des vaincus.

L'Etat profite d'une nouvelle disposition intéressante, stipulant qu'il pourra se faire avancer par les Compagnies les sommes nécessaires à la remise en état à la suite de tous les dégâts commis. Il s'agit là d'un capital considérable pour l'emprunt duquel la substitution du crédit des Compagnies à celui de l'Etat allègera d'autant ce dernier. Au lieu de déboursier en bloc un capital s'élevant à

plusieurs milliards, l'Etat ne rendra ces avances que par annuités.

§ 4. — *Renonciations des Compagnies.* — A ces abandons de l'Etat, et il est assez difficile d'appeler abandons des concessions justifiées, conséquences de la guerre, les Compagnies ont consenti, de leur côté, en compensation, à renoncer non pas à des créances réelles, mais à toutes les obligations quasi-délictuelles qui pouvaient être mises à la charge de l'Etat à la suite de jugements.

Nous ne sommes pas certains que l'Etat n'aurait pas obtenu gain de cause, mais un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès et l'arrangement ne semble pas mauvais.

De ces obligations ne découlaient pas de créances positives, et il est impossible d'évaluer l'importance des réclamations des Compagnies adressées ou à adresser à l'Etat, puisque nous ne pouvons les apprécier uniquement au montant des demandes d'indemnités les accompagnant devant les tribunaux compétents ou que les réseaux avaient l'intention de formuler dans l'avenir.

Pourtant, si incertaines qu'elles paraissent, ces créances litigieuses auraient atteint un chiffre important. Elles auraient, en outre, donné naissance à des procès d'une longueur inusitée et à des frais considérables.

Par l'article 26, ci-après relaté, les Compagnies renoncent expressément à toutes réclamations et instances engagées et à engager sur les questions litigieuses et se désistent

de toutes celles nées aussi bien avant que pendant la guerre.

« Aussitôt après l'approbation de la présente convention, l'Etat, d'une part, les Compagnies et l'Administration des chemins de fer de l'Etat, d'autre part, renonceront réciproquement à toute action, opposition ou demande judiciaire de compensation ou de restitution en raison des charges de guerre qu'ils auraient supportées depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'à la date de la présente convention. Les Compagnies et l'administration des chemins de fer de l'Etat renoncent également à toute réclamation aussi bien au sujet des comptes de garantie qu'au sujet de l'application des lois, décrets, décisions ministérielles, conventions passées entre l'Etat et les réseaux. Elles abandonnent, en conséquence, toutes instances en cours, se désistant de leurs recours et supporteront les frais de ces désistements. »

Renonciation double portant sur deux catégories de litiges : ceux relatifs à la guerre, puis tous les autres, de quelque nature qu'ils soient, et quelle que soit leur date.

Dans le deuxième groupe, les plus importants sont ceux qui étaient en instance devant le Conseil de Préfecture de la Seine, et qui se rapportent au régime des retraites des employés de chemins de fer.

Une loi du 21 juillet 1909 a réglé le statut des retraites des cheminots et a imposé aux Compagnies des taux de retraites et des conditions d'âge qui grévèrent assez lourdement

leur budget. Une autre loi du 28 décembre 1911 a ordonné la rétroactivité des modifications apportées par la loi précédente. Une grève générale des chemins de fer éclata en 1910, entre le vote de ces deux lois et les Compagnies eurent l'impression que le pouvoir législatif en votant, en 1911, la dernière de ces lois, avait pris parti pour leurs agents contre elles ⁽¹⁾.

Aussi ne les admirent-elles jamais. Elles contestèrent leur légalité parce que, soutenaient-elles, en votant des lois sur les retraites non comme une règle générale s'imposant à tous les travailleurs, mais comme une mesure particulière aux seuls cheminots, le Parlement avait outre-passé ses pouvoirs en violant les conditions de leurs cahiers des charges et de leur concession. Même, sans discuter la légalité de ces lois, elles prétendaient obtenir une indemnité en obligeant l'Etat à prélever sur son budget les dépenses supplémentaires dont elles étaient, à leur avis, injustement surchargées.

Surtout, croyons-nous, ces dispositions nouvelles les infériorisaient dans leur indépendance et dans leur amour-propre. Tous deux subissaient une cuisante blessure, qui paraissait plus en cause que la perte d'argent, le litige portant sur une annuité d'environ 40 millions.

En renonçant à ce procès, les Compagnies

(1) Op. citée, Maunoury et Dutreil, avis de la Commission des Finances, p. 200.

abondonnaient une double satisfaction : morale et matérielle.

Une autre réclamation, d'importance elle aussi, que les Compagnies étaient bien décidées à formuler, portait sur l'usure anormale du matériel, les pertes de toute nature, manque à gagner provenant des troubles intervenus dans l'exploitation, en un mot sur tout le préjudice éprouvé par elles du fait de la guerre.

Le montant total en a été évalué, unilatéralement, il faut le dire, à 6 milliards 906 millions de francs, par une commission désignée par les administrations de nos voies ferrées⁽¹⁾.

Il aurait pu y avoir également des difficultés dans la répartition entre les réseaux et l'Etat des indemnités à payer par l'Allemagne du chef des réparations auxquelles elle est tenue.

En résumé, aucune comparaison n'est possible entre des concessions chiffrées et, de ce fait, certaines, telles que celles consenties par l'Etat aux Compagnies et les renonciations aux réclamations litigieuses pendantes ou à venir, au sujet des dispositions antérieures à la nouvelle convention, entre les deux parties.

Un point pourtant paraît à retenir ; si légère que soit la compensation, elle existe réellement et il y a extinction complète des litiges actuels ou probables.

Le passé est aboli, garantie plus sérieuse pour l'avenir.

(1) Avis de la Commission des Finances de MM. Maunoury et Dutreil, annexe n° 1.497, p. 199.

Malheureusement, les Compagnies possèdent maintenant un droit de recours contre l'Etat en action de dommages-intérêts, créant une véritable usine à procès, au moment où on vient de faire disparaître les litiges passés.

Nous aurons l'occasion de parler de ces différents recours.

Nous verrons aussi, dans les chapitres suivants, que les Compagnies ont cédé sur des points plus intéressants pour le Gouvernement, notamment au sujet du rachat.

Si les réseaux Nord, P. L. M. et Est tirent un avantage marqué de cette remise de dettes et de la prolongation de la garantie d'intérêts jusqu'à l'expiration de leur concession, elles font un sacrifice pécuniaire en abandonnant les bénéfices prévus dans les années futures, bénéfices sur lesquels les pouvoirs publics ont assis tous leurs espoirs pour la bonne tenue du fonds commun.

§5. — *Abandon des disponibilités en fin de concession.* — Les rapporteurs du projet à la Commission des Finances ⁽¹⁾ ont fait état d'une autre source d'abandons. Les emprunts des Compagnies s'amortissent chaque année et les amortissements en avaient été calculés de telle manière que, quatre ans avant l'expiration de leurs concessions, elles en auraient été entièrement libérées.

Les dividendes, alors distribués en fin d'exercice, auraient été augmentés propor-

(1) Voir avis Commission des Finances. MM. Maunoury et Dutreil, p. 161.

tionnellement à cette diminution des charges. Les actionnaires en auraient largement profité, l'abandonnement ainsi consenti s'élevant à 1.153 millions environ.

Théorie très séduisante qui permet de défendre assez efficacement la nouvelle convention contre ses contempteurs, mais que les rapporteurs ont eux-mêmes contredite, ⁽¹⁾ en invoquant le danger redoutable que couraient les Compagnies par suite de la diminution progressive de la durée d'amortissement et l'augmentation corrélative des charges; augmentation telle qu'elles seraient bientôt devenues insupportables pour leur budget.

Les dettes contractées pendant la guerre et celles qui le sont encore chaque jour pour couvrir un déficit quotidien de 8 millions, l'exécution des travaux de toute nature, susceptibles d'être restreints, mais non supprimés, ont nécessité et nécessitent encore des emprunts dont, sans un accroissement de la période d'amortissement au delà de la durée des concessions, les Compagnies auraient été obligées d'en imputer le montant au compte d'exploitation, par conséquent de resserrer les bénéfices et comprimer le dividende, enlevant ainsi tout espoir de disponibilités à affecter au paiement d'un superdividende.

Les combinaisons élaborées par les Compagnies pour dorer les dernières années de leur existence auraient été complètement boule-

(1) Voir avis Commission des Finances, MM. Maunoury et Dutreil, p. 161.

versées et, à notre avis, il ne peut être question de sacrifice énorme consenti quant au mirage entrevu.

Nous reviendrons sur cette question avec le nouveau système du rachat où nous montrerons qu'il existe encore une autre raison de ne pas admettre cet argument.

Section II

La solidarité financière des réseaux

Le passé aboli, en présence d'une situation nette, on a construit sur de nouvelles bases.

L'organisation administrative a abouti à la coordination de l'exploitation des réseaux, administrés en ce qui concerne les intérêts nationaux comme s'ils n'en formaient plus qu'un seul. Elle appelait, pour une union plus complète, une organisation financière qui reposât sur les mêmes principes.

Les réseaux possédaient autrefois la maîtrise des tarifs dont on les a dessaisis. Obligés d'aggraver leurs charges sur l'avis de l'organe commun, le Conseil supérieur et sur l'ordre du Ministre, dont ils ne peuvent se refuser à l'exécution, ils sont dans l'impossibilité d'augmenter librement leurs recettes.

Leur fonctionnement normal, basé sur un léger bénéfice, en eût été compromis sans de sérieuses garanties les protégeant contre les conséquences financières, onéreuses pour

leur budget, résultant de la nouvelle organisation administrative.

La convention a éloigné cette répercussion fâcheuse en instituant une solidarité parfaite ; chaque réseau dépend intimement de l'ensemble, au point de pâtir des événements néfastes qui atteignent l'un d'entre eux ou de bénéficier de sa prospérité.

Cette partie essentielle de la réforme a été réalisée par la création du fonds commun qui réunit toutes les garanties données aux réseaux.

§ 1^{er}. — *Le fonds commun.* — Le fonds commun assure l'application du principe de la solidarité financière entre tous les réseaux, même avec celui de l'Etat, englobé dans la combinaison.

Aux termes de l'article 13 « il est institué un fonds commun destiné à réaliser la solidarité financière des grands réseaux, à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie ».

Pendant la guerre, les réseaux ont alimenté leur caisse et subvenu à leurs dépenses de tous ordres par l'emprunt, soit à l'Etat, soit au public. Aujourd'hui, la situation précaire de nos finances leur interdit absolument de tendre la main au Trésor, interdiction qui se manifeste chaque jour plus énergiquement.

« Faute d'équilibre entre les recettes et les charges des chemins de fer, c'est la faillite

des réseaux ou le pillage ou les deux et, en même temps, c'est le délabrement des réseaux ⁽¹⁾.

L'Etat ne pouvant plus assurer cette équilibre, on a eu recours à l'institution d'un fonds commun. Sa création évite ces conséquences désastreuses en substituant au jeu de la garantie d'intérêts qui instaurait l'Etat comme gardien de l'équilibre, l'équivalence des recettes d'une part, des dépenses et des charges, d'autre part.

Mais, comment alimenter ce fonds commun ?

La tendance, en ces dernières années, s'accusait à multiplier l'intervention de l'Etat dans tous les domaines et à en acquitter tous les frais par la seule contribution aux dépenses publiques. Le malaise grave de nos finances a poussé à l'abandon de l'erreur économique qui consiste à considérer l'exploitation ferroviaire à perte comme favorable à l'intérêt national et à faire payer à tous les citoyens le service déficitaire des voies ferrées par l'impôt.

Le chemin de fer est, certes, un service public puisqu'il doit satisfaire les besoins généraux du pays, mais un service public géré industriellement, avec économie, en balançant ses recettes et ses dépenses.

La convention a donné une entière consécration au principe que l'entreprise ferroviaire

(1) Fernand Rabier. Rapport présenté à la Commission des Chemins de fer du Sénat, annexe 627.

doit couvrir ses frais et que ses dépenses d'exploitation et d'entretien ne peuvent plus être supportées par la masse des contribuables, mais désormais par les seuls usagers, sous la forme du péage, proportionnellement aux services rendus.

Mesure équitable et beaucoup moins arbitraire que l'impôt en apparence, chacun de nous ne participant au budget des Compagnies qu'en raison de l'utilité procurée par les moyens de transports mis à notre disposition. En réalité, l'usager c'est tout le monde, puisque le prix des transports se répercute par le phénomène d'incidence sur toute la nation et l'Etat économisant d'un côté, reprend de l'autre aux contribuables qui sont tous clients des chemins de fer.

Le jeu des tarifs assure constamment l'équilibre au maintien duquel veillera le Conseil supérieur des chemins de fer. La tarification générale de la France paie dorénavant les déficits, remplace la garantie d'intérêts et limite les recettes.

Ce système régulateur s'imposait. En effet, les tarifs assurant l'établissement de la stabilité du fonds commun, on devait pouvoir les augmenter et les diminuer avec facilité.

Si on avait eu la certitude de bénéfices constants, on aurait pu se désintéresser de la majoration des tarifs. Mais, toutes les causes de perte sont impossibles à prévoir et un arrêt, un simple fléchissement de l'activité économique du pays, transforment rapidement une

exploitation de bonne allure et la rendent déficitaire.

Même avec des bénéfices certains, une autre préoccupation aurait hanté les esprits avisés. Réaliser des bénéfices suppose une période de prospérité avec une très sensible augmentation du trafic et un accroissement des recettes laissant loin derrière elles les dépenses et les charges.

L'Etat, encaissant l'excédent ainsi produit, nous le verrons, aurait en intérêt, au point de vue particulier de son trésor, à maintenir cette abondante perception dont, au contraire, tous les usagers, et la nation entière avec eux, auraient pâti.

Au lieu de s'attaquer aux tarifs, n'eût il pas été préférable de comprimer les dépenses ?

Elles ne sont réductibles que très lentement ; l'effet ne s'en serait pas répercuté assez vivement et assez vigoureusement pour pallier au déficit menaçant.

Les frais d'exploitation, comprenant l'achat du combustible et du matériel appartiennent au genre incompressible.

Les salaires du petit personnel, déjà faibles, ne peuvent se réduire, mais des emplois sont à supprimer et dans cet ordre d'idées, de grandes économies pourraient être réalisées aussi bien d'ailleurs que sur les traitements élevés.

La diminution des charges du capital aurait obligé à retrancher du dividende garanti aux actionnaires une somme dont la suppression

aurait amoindri leurs revenus. Ils auraient, naturellement, refusé d'adhérer à cette disposition, l'intérêt particulier se sacrifiant rarement, dans ces conditions, à l'intérêt général.

La seule ressource possible pour aller vite, puisqu'on voulait éloigner le citoyen du paiement des insuffisances d'exploitation des chemins de fer par l'impôt, se présentait sous l'aspect de l'action sur les recettes et, par conséquent, sur les tarifs applicables aux transports, unique source de recettes des Compagnies.

Tout le mécanisme du fonds commun est compris dans l'avant-dernier alinéa de l'article 13 et dans l'article 17.

Le premier précise que « si cet excédent (des recettes sur les dépenses) est insuffisant, les tarifs seront majorés dans les conditions indiquées à l'article 17 ci-après », dont voici la partie qui nous intéresse pour l'instant « ultérieurement ⁽¹⁾ lorsque les versements du fonds commun dépasseront ses encaissements, le Conseil supérieur des chemins des fer proposera au Ministre des Travaux publics de décider, dans les mêmes conditions, les augmentations de tarifs nécessaires pour :

1^o Rétablir l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun ;

2^o Comblér le déficit antérieur, de telle sorte

(1) C'est-à-dire après une période de 3 mois qui suit la mise en application du nouveau régime, période pendant laquelle est prévu un autre système.

qu'au bout d'une période maximum de deux années, le fonds commun ait remboursé au Trésor public toutes ses avances » pour la couverture desquelles, en vertu du dernier paragraphe de l'article 13 précité, le Ministre peut demander aux réseaux d'émettre des obligations ; l'Etat assurera les intérêts, l'amortissement et les frais réels de ces titres jusqu'à la date où il procèdera à leur remboursement.

Ainsi se crée entre les réseaux et l'Etat une véritable association financière ⁽¹⁾, obligatoire pour les premiers, qui fortifiera le crédit de l'un au profit des autres. Les Compagnies travailleront pour l'Etat comme le ferait un banquier.

M. Lorin, rapporteur de la Commission des Travaux publics de la Chambre, comparait le fonds commun « à un réservoir qui devra toujours être plein au même niveau, réservoir dans lequel les réseaux verseront les excédents ou y puiseront leurs insuffisances ».

Chaque réseau verse au fonds commun son excédent de recettes comme il y prélève son excédent de dépenses ainsi que le veut le dernier alinéa de l'article 15. Si, pour l'ensemble, les recettes se dévoient inférieures par rapport aux dépenses cumulées, une majoration de tarifs tend à renverser la balance et à la maintenir ensuite sans oscillations.

La tarification générale des transports

(1) Rapport de M. Fernand Rabier, rapporteur de la Commission des chemins de fer au Sénat.

français par voie ferrée canalise l'apport au fonds commun, réservoir, en restreignant ou en renforçant le débit tour à tour, modelant son taux sur ses variations et les suivant pas à pas automatiquement.

La Convention a prévu deux dérogations à ce principe de l'équilibre du fonds commun réalisé par l'automatisme des tarifs.

La première de ces dérogations se rattache au régime transitoire qui suit immédiatement la mise en vigueur du régime nouveau.

Dès le début, le fonds commun ne peut être financièrement pourvu. Nous ne traversons pas une période dont les résultats sont « in bonis » puisque le déficit annoncé pour l'année 1920 dépasse 3 milliards et qu'il galope actuellement à la vitesse de 8 millions par jour.

Au milieu des difficultés dans lesquelles se débattent les administrations de nos voies ferrées, la question d'augmentation brutale des tarifs pour récupérer les pertes énormes d'exploitation ne pouvait se poser. Ils auraient fait un bond énorme dans l'inconnu, aggravant la crise économique traversée par le pays, en raréfiant les transports et en créant un nouveau courant de vie chère comme aux heures les plus désastreuses qui ont succédé à l'armistice.

Pourtant, la conséquence certaine, avec l'automatisme des tarifs, était l'élévation de ceux-ci.

Le Gouvernement l'a compris et l'article 17 débute en disant : « Dans les trois mois qui

suivront la mise en vigueur du nouveau régime les tarifs pourront, s'il y a lieu, être révisés par décision ministérielle, même au-delà des maxima prévus par les cahiers des charges dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes d'une part ; des dépenses (non compris les parts de primes revenant aux Compagnies et à l'Administration des chemins de fer de l'Etat) et des charges d'autre part ».

L'obligation du relèvement des tarifs ne s'impose pas dès l'application de la convention. Le Ministre, seul juge de l'opportunité de ce relèvement, même au delà des maxima du cahier des charges, peut y surseoir, dans l'intérêt des réseaux et celui du pays, le développement des transports étant, dans une forte mesure, fonction de l'accroissement de leur coût.

En ce cas, la deuxième dérogation prévue entre en jeu, conformément au dernier alinéa de l'article 13. « En cas de besoin, des avances seront faites au fonds commun par le Trésor public qui en sera remboursé comme il est prévu au dit article (17) ».

Le Trésor procure donc au fonds commun les avances dont celui-ci a besoin quand, à un moment donné, il n'est pas en état de faire face aux demandes des réseaux dont les ressources n'atteignent pas le niveau des dépenses.

Ces avances ne sont qu'une aide, un prêt à rembourser par le fonds commun dès que la

source de perception qui l'alimente aura grossi son débit, réglé de telle sorte que ce remboursement s'opère dans le délai maximum de deux années.

« Le fonds commun fait l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor public » directement sous le contrôle des pouvoirs publics qui pourront en vérifier le fonctionnement, sans aucune gêne ni entrave.

L'autonomie financière des réseaux a vécu.

§ 2. — *Le fonds de réserve.* — L'état des finances publiques apparaît si lamentable que l'avance faite par le Trésor au fonds commun ne peut être qu'un palliatif d'un caractère exceptionnel et passager rendu tel, on l'espère, par l'adaptation envisagée des tarifs.

Dans quelques années, si la situation économique s'améliore, non seulement l'équilibre souhaité sera réalisé et le niveau du réservoir demeurera constant, mais encore la constitution d'une réserve, rendue possible, permettra aux réseaux de résister, comme toute entreprise soucieuse de la bonne tenue de ses affaires dans l'avenir, au ralentissement et à l'arrêt des transports, à une crise commerciale et industrielle soudaine et de garder l'espoir d'une prospérité grandissante.

Les difficultés ardues au milieu desquelles nous vivons disparaîtront pour céder la place à des temps meilleurs. Les chemins de fer reprendront leur belle ordonnance d'avant-guerre et rien ne nous permet de douter d'un excédent du fonds commun dépassant les

cinq millions de bénéfices d'ensemble réalisé par les réseaux en 1913.

Que deviendra cet excédent ? La convention ne l'a pas oublié et son utilisation a été prévue dans l'article 18 qui s'exprime ainsi : « Lorsque les encaissements du fonds commun, après remboursement des avances à lui faites par le Trésor public, excéderont ses versements, l'excédent servira à constituer une réserve dont le maximum sera fixé par le Ministre des Travaux publics sur la proposition du Conseil supérieur des chemins de fer, après avis du Ministre des Finances. Lorsque, au 31 décembre d'une année, l'excédent des encaissements du fonds commun dépassera le maximum de la réserve, le surplus appartiendra à l'Etat. »

On commence par rembourser les avances faites par le Trésor aux termes des articles 13 et 17. Ces remboursements opérés, apparaissent seulement les excédents disponibles, affectés obligatoirement à la constitution du fonds de réserve.

On fixe à cette réserve un maximum dont nous contestons l'utilité. Si, à la clôture de l'exercice, les excédents du fonds commun dépassent la limite que peut atteindre le fonds de réserve, le surplus appartient à l'Etat et émigre dans ses caisses.

N'eût-il pas été préférable de ne pas maintenir la réserve dans des barrières aussi étroites et de lui permettre de se modeler sur les inévitables fluctuations de la vie économique ?

Qu'importait à l'Etat, puisque par le jeu des tarifs, il possède le pouvoir d'en restreindre l'ampleur, ceux-ci devant être abaissés dès que le solde de fin d'année se traduit par un excédent.

Si le fonds commun, à la suite d'une année mauvaise ayant apporté quelque perturbation dans les transports, ne fait pas honneur à sa tâche, le Trésor lui reversera, comme avances, c'est entendu, une partie de la somme perçue au titre d'excédent dans les années prospères. Mais, une augmentation corrélative des tarifs s'imposera et l'usager subira une deuxième fois cette augmentation, dont le montant ne lui aura certainement pas été défalqué de l'impôt lorsque le Trésor recevait l'équivalent comme surplus de la réserve.

Pour l'usager, un fonds de réserve extensible eût été plus conforme à ses intérêts. L'Etat n'y eût rien perdu ; il en aurait retrouvé le reliquat avec les rentes, l'article 21 prévoyant que, dans tous les cas de rachat ; ainsi qu'à l'expiration de la concession d'un réseau, l'Etat sera substitué à la Compagnie dans tous ses droits et obligations.

En résumé, la politique vraiment rationnelle et nationale consiste à réduire les tarifs pour demander le moins possible aux usagers, pour ne pas alimenter en excédents le Trésor public, sans toutefois descendre à des tarifs trop peu rémunérateurs pour garantir l'équilibre du fonds commun.

§ 3. — *Les recettes. — Le jeu des tarifs.* — Le principe des modifications à apporter aux tarifs, sous le régime ancien, était que l'initiative en appartenait aux Compagnies dans les limites des maxima fixés par les cahiers des charges, mais ces modifications ne pouvaient être mises en vigueur sans l'approbation du Ministre qui possédait un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser son homologation.

Mais ce pouvoir discrétionnaire ne s'exerçait pas partiellement sur un tarif particulier parmi ceux qui lui étaient soumis. Il approuvait ou rejetait en bloc les propositions des Compagnies sans être autorisé à y apporter aucun changement ou aucune amélioration.

Des négociations pouvaient s'engager et l'accord finissait par s'établir sur un ensemble que, cette fois, le Ministre acceptait tel qu'il se comportait.

Par contre, le Ministre fixait les tarifs exceptionnels et les frais accessoires et imposait la modification des tarifs qui altéraient les conditions économiques d'application des droits de douane. Sauf ces trois exceptions, le Ministre ne jouissait d'aucune initiative. Il ne pouvait ordonner une diminution de taxes sans l'assentiment des Compagnies.

Un tarif une fois homologué ne pouvait plus être supprimé par la Compagnie que sur une proposition de retrait dûment homologuée.

Enfin, le Parlement ne s'immiscait dans

cette question que lorsqu'il s'agissait de nouveaux tarifs dépassant les maxima du cahier des charges, et encore son autorisation était-elle subordonnée, comme pour celle du Ministre à la réserve d'accepter ou de repousser en bloc les augmentations proposées. Il n'a d'ailleurs eu que rarement à utiliser cette prérogative.

Les droits des pouvoirs publics sur les tarifs étaient donc très limités, mais néanmoins loin d'être nuls, puisque, par la possibilité de refuser les tarifs à approuver, le Ministre et le Parlement gardaient la suprématie et obligeaient les Compagnies à discuter et à transiger avec eux.

L'ordonnance du 15 novembre 1846, dans son titre V réglait toute la procédure.

Avec la création du fonds commun, on n'a pu, naturellement, conserver l'ancienne réglementation.

Les pouvoirs respectifs du Parlement, du Ministre et des Compagnies, gênés les uns par les autres, ne pouvaient que contrecarrer les initiatives prises par chacun d'eux.

Les Compagnies, avec le vieux système que nous venons de décrire, opposaient aux abaissements de taxes une inertie presque invincible ou, fréquemment, leur veto.

D'autre part, l'intervention d'une loi pour approuver les tarifs supérieurs aux maxima fixés par le cahier des charges se justifiait par la crainte de voir les Compagnies abuser de ces dépassements pour accroître leur dividende bien au-delà de celui garanti. Le danger

n'existe plus puisque celui-ci demeure invariable, étant compris dans les charges, nous le verrons, pour une somme définitive.

Ensuite, l'obligation de mouvoir la machine parlementaire, lourde et parfois rétive, retardait de beaucoup l'apport à une situation momentanément embarrassée d'une amélioration immédiate qui l'eût évitée ou rétablie.

Pendant la guerre, nous en avons eu un bel exemple. Un relèvement des tarifs dès la fin de l'année 1915 eût empêché ou au moins diminué dans une très appréciable mesure le déficit de l'exercice précédent.

Les Compagnies, bons juges de leur intérêt, le préoyaient et le sollicitèrent. Mais le Gouvernement, s'attendant à un échec, ne saisit les Chambres qu'au 30 mai 1917 d'un projet de relèvement de 15 0/0 qui fut ajourné le 9 novembre parce qu'il contenait, en outre, certaines modifications aux conventions existantes.

Le déficit s'enfla de jour en jour et la loi promulguée le 1^{er} avril 1918, autorisa enfin une majoration de tarifs de 25 0/0 à percevoir à partir du 15 avril suivant.

Mais pendant tous ces ajournements, le déficit avait marché à pas de géant et atteint des milliards.

En décembre 1919, des mesures énergiques durent être envisagées pour obtenir en 1920, un bilan solide. On décida d'aller vite pour que les nouvelles taxes fussent employées à partir

du 1^{er} janvier de l'année suivante. La loi ne pût être promulguée que six mois plus tard.

Pour toutes ces raisons, il y avait nécessité de pouvoir, dorénavant, modifier automatiquement les tarifs, de manière à suivre le flux et le reflux du fonds commun.

Ces tarifs, devant assurer l'équilibre de l'ensemble des réseaux, sont des tarifs uniformes et moyens excédant les besoins des réseaux desservant de riches régions, extrêmement actives au point de vue industriel et commercial et à l'exploitation facile, comme le Nord, mais par contre inférieurs à ceux des réseaux desservant des régions agricoles ou très accidentées, à surabondance saisonnière de trafic uniquement au moment des récoltes, comme le Midi.

Les régions industrielles et commerciales viennent en aide aux régions agricoles et c'est dans cette unification que se traduit véritablement la solidarité ferroviaire inaugurée par la convention.

En se basant sur les chiffres d'avant-guerre, trois réseaux seront à la charge du fonds commun : l'Etat, le Paris-Orléans et le Midi. L'Est, le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée le maintiendront à son niveau normal.

Les modifications de tarifs ne peuvent donc plus être personnelles aux Compagnies auxquelles il eût été d'ailleurs extrêmement pénible d'imposer un accord.

Elles sont maintenant dans l'impossibilité de se soustraire aux abaissements ainsi que

de proposer des augmentations. Celles-ci seront élevées, l'exploitation étant déficitaire. L'équilibre devant être rétabli, en vertu du contrat nouveau, le Ministre en exécutera les dispositions, sur la proposition du Conseil supérieur, sans que les Compagnies soient consultées.

De même, les taxes seront abaissées, dans de semblables conditions, tout simplement parce que le fonds commun aura versé des excédents au Trésor public et que le Ministre aura jugé bon de diminuer tout ou partie des tarifs, après avis du Conseil supérieur sans que les Compagnies aient à émettre leur opinion.

Telle sera la conséquence de l'automatisme des tarifs dont le Ministre provoque le déclenchement, devenant ainsi, par des pouvoirs accrus, le dictateur modérable, si l'on peut dire.

L'indépendance du Ministre vis-à-vis du Parlement paraît complète. Les tarifs sont révisés par décision ministérielle, sans aucune référence au pouvoir législatif, répudié même au-delà des maxima prévus par le cahier des charges, le Ministre procédant seul à cette révision pour rétablir l'équilibre menacé.

Il eût été utile, certainement, de soumettre au Parlement les majorations proposées avant leur mise en vigueur, mais l'automatisme de leur hausse n'eût plus joué, nous l'avons expliqué, avec suffisamment de rapidité, étant donné la lenteur de la procédure législative.

Si, en apparence, le pouvoir exécutif possède vis-à-vis du Parlement une entière liberté, en fait, il n'en est plus ainsi. Outre le droit d'interpeller le Ministre pour tenter de le ramener dans des voies qui leur paraîtront plus conformes aux intérêts nationaux ou de renverser le Ministère, prouvant de cette façon leur mécontentement, les députés auront toujours la facilité d'empêcher un relèvement de tarifs en votant une subvention au fonds commun, pour combler son insuffisance.

Il conserve donc sa maîtrise et tout son droit d'intervention dans la politique des tarifs. Les critiques adressées au projet à la tribune de la Chambre nous semblent dénuées de vérité quand on cherchait à prouver que le Parlement avait perdu toute espèce d'autorité et d'ingérence dans les questions de tarification. Seulement, il ne les utilisera qu'à bon escient selon sa volonté et sous sa responsabilité.

Comment sont remaniés les tarifs ?

La convention admet, dès le début de l'article 17, que, par exception, le nivellement du fonds commun n'est pas obligatoire à l'inauguration du nouveau régime, mais que les tarifs pourront être révisés, s'il y a lieu, par décision ministérielle, même au delà des maxima prévus par les cahiers des charges.

Lorsque, plus tard, en cours d'application normale, les versements du fonds commun aux réseaux dépasseront ses encaissements, le Conseil supérieur des chemins de fer proposera au Ministre des Travaux publics d'auto-

riser les augmentations projetées dans les mêmes conditions, par simple décision, de manière à rétablir l'égalité rompue entre les gains et les pertes du fonds commun, puis à combler le déficit existant pour que, avant l'expiration d'une période de deux années, le Trésor public, créancier, ait été remboursé de toutes ses avances.

Si, dans le délai d'un mois, le Ministre des Travaux publics, après avoir pris l'avis de son collègue, le Ministre des Finances, ne fait pas opposition aux augmentations proposées par le Conseil supérieur, elles seront applicables de plein droit.

La liberté du Ministre demeure néanmoins entière. L'article 5 l'autorise à passer outre aux avis du Conseil et ne l'assujettit pas à y conformer ses actes.

Pour les abaissements de tarifs, système identique. « Lorsque le fonds commun aura versé des excédents au Trésor public » dit le dernier alinéa de l'article 18 « le Ministre pourra après avis du Conseil supérieur, abaisser tout ou partie des tarifs de manière à équilibrer le mieux possible les recettes et les charges du fonds commun ». Il existe pourtant une légère différence. Le Ministre lui-même provoquera cet abaissement, alors que pour les augmentations, le Conseil supérieur endossera cette très grave responsabilité.

« A toute époque », dit encore l'article 9 « Le Ministre pourra, après approbation du Conseil des ministres, requérir l'abaissement

des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtrait contraire à l'intérêt national. Avant d'user de ce droit, le Ministre devra inviter le ou les réseaux intéressés à soumettre à son homologation des propositions d'abaissement. Faute par eux de déférer à cette invitation, il provoquera l'avis du Conseil supérieur. Si le Conseil estime que l'abaissement est justifié, il présentera aux lieu et place du ou des réseaux intéressés des propositions qui seront soumises à l'homologation ministérielle. »

L'adoption d'un amendement de M. Loucheur a fait ajouter la disposition suivante : « Le Ministre aura le droit de prescrire cet abaissement, même en cas d'avis contraire du Conseil supérieur » ⁽¹⁾ pour permettre au Ministre d'agir en cas d'abaissement des tarifs comme en cas de hausse.

L'automatisme des tarifs n'a plus ici qu'une portée très restreinte. On ne pouvait, en effet, l'étendre sans ménagements aux transports qui, depuis l'existence du chemin de fer, ont nécessité l'établissement de tarifs spéciaux.

Des garanties sont insérées contre l'abus que pourrait faire le Ministre de son autorité : nécessité de l'approbation de l'abaissement par le Conseil des Ministres et de justifier que l'intérêt national est en jeu, puis avis préalable des réseaux en les invitant à soumettre à son homologation des propositions. En cas de refus des réseaux, le Conseil supérieur

(1) Avenant du 17 décembre 1920.

consulté par le Ministre, pourra présenter, si l'abaissement lui paraît justifié, les propositions utiles.

Nous ne craignons pas que le Ministre abuse de ses pouvoirs et ces précautions peuvent, à tout le moins, paraître superflues. Bien qu'après une seconde délibération du Conseil supérieur, il ait le droit de prendre une décision tout opposée à l'avis émis, la rupture de l'équilibre qui s'ensuivrait lui imposerait, de par l'automatisme même, de procéder à un relèvement compensateur de l'abaissement intempestif.

Si, et le cas se produira certainement, les réseaux défèrent à l'invitation du Ministre, mais lui soumettent des propositions insuffisantes et, par conséquent inacceptables, aucun recours ne sera permis puisqu'ils auront répondu comme l'article 9 le leur faisait l'obligation.

Sur la demande de la Commission des Finances d'ajouter quelques mots « ou de proposer un abaissement suffisant », les Compagnies ont rétorqué « qu'il n'était jamais entré dans leurs intentions de tourner en quelque sorte l'article 9 en faisant des propositions dérisoires. Lorsqu'elles étudieront une question d'abaissement de tarifs, elles procéderont à un examen très attentif et si elles croient de voir déférer à l'invitation ministérielle, elles présenteront des propositions raisonnables. »

En transmettant cette réponse, le Ministre a ajouté ce commentaire : « L'engagement

pris par les réseaux, dans leur lettre du 17 septembre, de présenter en toutes circonstances des propositions raisonnables me paraît suffisant, sans qu'il y ait lieu de modifier à ce sujet l'article 9. »

La Commission des Finances s'est inclinée. L'avenir nous montrera, sans nul doute, ce qu'on peut attendre de l'engagement pris par les réseaux. Il est vrai que la réduction des tarifs leur sera bien indifférente, toute diminution ayant comme contrepartie une augmentation qui, par l'interposition du fonds commun, se reportera sur les usagers, l'ensemble payant toute réduction favorisant quelques privilégiés.

Il faut espérer qu'avec l'application du nouveau régime, disparaîtra de bonne heure, l'extrême confusion des tarifs, confusion telle qu'on avait surnommé le « maquis des tarifs » l'œuvre complexe dans laquelle devait s'engager tout expéditeur avant de confier ses marchandises à la voie ferrée. On en était arrivé à un tel point que de grandes firmes industrielles ou commerciales se voyaient dans l'obligation de payer des spécialistes pour rechercher et relever les erreurs commises par les Compagnies elles-mêmes.

D'autre part, il était permis aux Administrations ferroviaires, en raison même de cette confusion, d'avantager à leur gré, certaines entreprises privées au détriment de leurs concurrents. Grâce à l'automatisme établi,

ces faveurs ne se prodigueront plus avec autant de facilité.

La question de la variation des tarifs présente une importance considérable pour notre industrie, notre commerce et notre agriculture qui traversent une crise d'une gravité exceptionnelle. Modifier les conditions actuelles des transports avec trop de brutalité équivaldrait à modifier la répartition de la production et la production elle-même.

Les Compagnies de chemins de fer vendent leurs services et comme tout industriel et tout commerçant, elles ne peuvent augmenter indéfiniment leurs prix sans craindre la concurrence des autres entreprises similaires, à l'affût de tous les points faibles dans la tarification adoptée par nos voies ferrées. La voie d'eau s'emparerait de marchandises lourdes, ne nécessitant pas de courts délais de transport ; l'automobile qui a rendu de grands services pendant la crise ferroviaire de l'année 1919 et du début de l'année 1920, et aujourd'hui l'avion profiteraient des expéditions légères exigeant une grande rapidité.

Le relèvement des tarifs, moyen qui sera dorénavant utilisé, ne se justifie pas toujours.

Quand le tarif ne répond pas à l'utilité, à la valeur du service requis, qu'on l'augmente. Mais ce n'est pas un bon remède quand le déficit provient d'une crise économique qu'on aggrave fatalement en l'employant.

Et si l'usager doit, en principe, rémunérer chaque transport, nous trouvons qu'en s'adres-

sant en toute occasion à lui, on commet une faute.

Enfin, les réseaux seront tentés d'affecter à leur usage propre des sommes considérables, sacrifiant tout pour que leur exploitation soit la plus commode possible, satisfaisant largement leur personnel dirigeant, ne limitant aucunement toutes leurs dépenses. Que leur importera la hausse constante et irrémédiable des tarifs, conséquence inéluctable de l'accroissement du déficit ! Mais le public, fatigué par l'augmentation incessante du prix des transports et, par la même, du coût de la vie, protestera, se plaindra, réclamera, s'insurgera. Le Gouvernement arrêtera alors cette hausse et le Trésor fera des avances sans aucun espoir de remboursement. L'automatisme aura été son propre adversaire.

Eventualités possibles, certes, que toutes celles que nous venons d'envisager et qui nous rappellent les fortes paroles de M. Colson « les tarifs de chemins de fer exercent une trop grande influence sur la richesse publique, ils agissent trop directement sur la prospérité ou même sur l'existence des centres commerciaux ou industriels par les modifications radicales qu'ils peuvent apporter dans les conditions de la concurrence vis-à-vis des centres rivaux pour que l'Etat renonce à exercer sur eux son contrôle ⁽¹⁾ ».

La hausse des tarifs est le moindre effort et nous devons souhaiter qu'une réforme inter-

(1) Colson, transports et tarifs, p. 129.

viennent pour améliorer la situation du citoyen français qui cumulera le paiement de l'impôt et de l'augmentation des tarifs.

§ 4. — *Les dépenses.* — La seule source de perception des réseaux, les tarifs, compose l'actif du budget. Sur cet actif, recettes brutes, chaque réseau prélève ses dépenses d'exploitation et ses charges dont la longue énumération fait l'objet de l'article 15.

« Sur les recettes brutes de toute nature entrant dans son compte d'exploitation, chaque réseau prélèvera :

a) Ses dépenses d'exploitation, telles qu'elles sont définies par les conventions en vigueur ;

b) Le montant des charges effectives (intérêts, amortissements, frais accessoires, etc.) du capital social et des emprunts de toute nature contractés ou pris en charge par lui, sous déduction des remboursements et annuités dus par l'Etat, les départements, les communes et les particuliers, et, en ce qui concerne les Compagnies du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée, des annuités de remboursement prévues à l'article 19 ci-après :

Le réseau d'Etat prélèvera :

D'une part, une somme de 35.685.000 francs à titre de représentation des charges contractées par l'ancien réseau de l'Etat pendant la période allant jusqu'au rachat de l'Ouest ;

Et, d'autre part, les charges nettes prévues par la loi du 13 juillet 1911, sous déduction :

1° D'une somme de 19.361.000 francs,

montant de l'annuité incombant à l'Etat pour sa part dans la construction des lignes de l'ancien réseau ;

2° D'une somme de 6.300.000 francs comprise dans celle de 8.300.000 francs figurant en *d* ;

c) Les insuffisances des participations financières et des exploitations annexes, les redevances, remboursements, annuités et toutes autres charges incombant au réseau.

d) Une somme de :

8.300.000 fr. pour l'Etat ⁽¹⁾.

9.002.000 fr. pour l'Est.

6.250.000 fr. pour le Midi.

24.600.000 fr. pour l'Orléans.

20.000.000 fr. pour le Nord.

28.000.000 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

e) La prime prévue à l'article 14 ci-dessus.

L'excédent, s'il existe, sera versé au fonds commun ; inversement, si les recettes ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements ci-dessus, la différence sera versée au réseau par le fonds commun ».

Chaque réseau prélève donc, de prime abord, sur les recettes qu'il encaisse, ses dépenses d'exploitation, ensuite le montant des charges effectives du capital social, c'est-à-dire de l'intérêt statutaire et des emprunts contractés ou pris en compte par lui, duquel montant on déduit les remboursements et annuités versés

(1) Une fraction de cette somme (2 millions) ne figure au paragraphe *d*, qu'en vue du calcul de la prime.

par l'Etat, les départements, les communes et les particuliers. Un réseau ne peut évidemment être remboursé d'une charge d'emprunt sans qu'il en opère la défalcation au chapitre des dépenses. Il y aurait double emploi et le réseau toucherait une fois cette somme injustement.

Les remboursements des sommes empruntées par le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée, portées à leur compte de premier établissement, ressources qu'ils s'étaient procurées depuis le 1^{er} Janvier 1915 pour suppléer à leur garantie d'intérêts disparue, sont spécialement cités, ce qui paraît surabondant. On a voulu éviter ainsi toute équivoque et toute controverse quant à ces annuités que l'Etat s'est engagé à verser aux termes de l'article 19. Le budget de l'Etat en sera obéré annuellement d'environ 150 millions.

Un paragraphe a été consacré au réseau Etat, tant en son nom propre que comme successeur du réseau de l'Ouest. Il est, en premier lieu, le continuateur de l'ancien réseau Etat et, en cette qualité, il reprend toutes les charges, contractées par lui antérieurement au rachat de l'Ouest pour son établissement, évaluées à 35.685.000 francs, sans distinction entre le capital actions et le capital obligations que l'Administration n'a pu distinguer. ⁽¹⁾

Il prélève ensuite les charges nettes prévues par la loi du 13 juillet 1911, mises au compte

(1) Avis de la Commission des Finances de MM. Maunoury et Dutreil. P. 241, annexe 1497.

de l'Etat comme conséquence du rachat de l'Ouest, sous déduction toutefois.

1^o D'une somme de 19.361.000 francs, montant de l'annuité incombant à l'Etat pour sa participation à la construction des lignes de l'ancien réseau Etat et dont la part ne pouvait être supportée par l'ensemble des réseaux, mais devait l'être uniquement par le Trésor.

2^o Une annuité de 6.300.000 francs à verser aux actionnaires de l'ancienne Compagnie de l'Ouest, représentant son dividende garanti, somme comprise au paragraphe *d* qu'il était impossible de retrancher deux fois.

Le dividende proprement dit accordé au réseau Etat égale la différence entre les 8.300.000 fr. portés au § *d* et les 6.300.000 fr. ci-dessus, soit environ 2 millions de francs, ne figurant au § *d* qu'en vue du calcul de la prime.

Les dépenses du § *c* proviennent de l'exploitation des chemins de fer de Petite et Grande Ceinture de Paris quand elle est déficitaire, ou encore, sont afférentes à des lignes non incorporées ou affermées, ou représentent l'insuffisance d'exploitation des lignes échangées, comme nous en avons l'exemple entre l'Etat et l'Orléans et, enfin, les résultats d'exploitation de certaines lignes d'intérêt local.

La Commission des Finances avait demandé la suppression de ce paragraphe, jugeant inadmissible que les réseaux puissent faire peser sur le fonds commun les déficits des exploitation annexes ou des participations

financières à ces exploitations qu'il leur plairait de risquer. Les Compagnies ont déclaré dans une lettre du 26 novembre 1920 que, « conformément à tous les précédents, elles n'avaient visé dans ce paragraphe que les participations financières dont on aurait accepté l'imputation à leurs comptes. »

Les réseaux n'entreprennent en effet aucune exploitation de leur seule volonté, pas plus qu'ils ne consentent aucune participation financière, le Ministre devant toujours en accorder l'autorisation.

Puis, point important, le paragraphe énonce pour chacun des six réseaux une somme fixe représentant le dividende dont le paiement est garanti aux actionnaires par les conventions de 1883, puisque, de même que l'intérêt statutaire au § *b*, il est prélevé sur les recettes brutes avant tout versement.

Si on réunit les sommes comprises en *b* et en *d*, on retrouve purement et simplement le revenu réservé pour les Compagnies du Nord et du P. L. M. et le revenu garanti aux autres réseaux par les conventions précitées.

La nouvelle convention confirme implicitement la garantie d'intérêts dont jouissaient le Midi et le Paris-Orléans, prolonge jusqu'en 1960 celle de l'Est qui devait se terminer au 31 décembre 1934 et assure au Nord et au P. L. M. un revenu, qui avait été garanti autrefois, par les conventions antérieures, jusqu'au 31 décembre 1914.

On a beaucoup reproché cette reconstitu-

tion de la garantie en faveur de deux réseaux pour lesquels elle était expirée. Le Nord n'en avait jamais usé jusqu'en 1914 et le P. L. M., qui y avait fait appel dans une mesure bien restreinte, avait remboursé les derniers vestiges de sa dette en 1897.

Il eût été peu raisonnable, du moment qu'il s'agissait de solidariser les réseaux, de les unir de façon à n'en former qu'un tout approchant d'une homogénéité parfaite, d'exclure du bénéfice de la garantie deux réseaux qui, sans nul doute, comptent parmi ceux qui en profiteront le moins longtemps et seront en mesure d'alimenter le fonds commun dans un délai très rapproché.

Comme le dit M. Rabier⁽¹⁾ « il ne paraît pas douteux que, sans cet avantage, les Compagnies du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée n'auraient jamais accepté d'entrer dans une combinaison, dont vraisemblablement, avec la Compagnie de l'Est, elles feront les frais ».

Inversement, si on avait proposé aux Compagnies de l'Est, de l'Orléans et du Midi de renoncer à la garantie d'intérêts dont elles jouissent, elles n'auraient certainement pas accédé à cette proposition.

La solution la plus conforme à l'esprit du nouveau régime nous paraît être celle adoptée, c'est-à-dire la garantie, ou son équivalent, accordée à tous les réseaux, l'avantage donné

(1) Rapport de la Commission des chemins de fer au Sénat, annexe n° 627.

au Nord et au P. L. M. n'étant appelé à jouer probablement que très peu de temps.

D'autre part, le rachat de l'Ouest nous a fourni la preuve irréfutable que le rachat des autres réseaux aurait abouti à la consolidation de leur dividende et même à son augmentation. L'opération eût été fructueuse pour les possesseurs d'actions, la garantie leur étant donnée indirectement jusqu'à l'expiration des concessions par l'annuité de rachat.

Enfin, on incorpore dans les dépenses ce qu'on a appelé le montant des annuités des charges du capital, cumulées économiquement depuis la date de cessation de leur paiement jusqu'à la fin de leur concession.

En vue de faire face aux charges de leur dette de garantie, intérêts et capital réunis, en vue de contribuer à la formation d'une réserve pour les actions de jouissance, les Compagnies avaient établi l'amortissement des titres qu'elles avaient émis de telle façon que cette période d'amortissement se terminât quelques années, quatre ans environ, avant la date d'expiration de leur concession. Grâce à cette précaution, elles auraient diminué graduellement les charges des dernières années pour les réduire à néant et augmenter corrélativement les produits nets, augmentations dont auraient largement profité les actionnaires.

Au lieu de cette perspective engageante, ces disponibilités, dont le montant est évalué à 1.153 millions, échappent aux Compagnies, tombent dorénavant dans le fonds commun,

puis, si le solde de celui-ci se traduit par un excédent, dans les caisses de l'Etat.

Nous avons vu aussi que la guerre a bouleversé ces espérances si bien fondées.

Section III

La prime de gestion

Si la convention avait maintenu les Compagnies dans la limite de la garantie des dividendes à distribuer, du salaire fixe, elle aurait abouti à un résultat déplorable en organisant une régie désintéressée.

Les conséquences en auraient été fâcheuses, car les Compagnies, à partir de ce moment, n'auraient plus eu, pour les détourner de l'indolence, de l'indifférence ou même de la mauvaise volonté, que l'amour-propre, le sentiment du devoir et de leur responsabilité vis-à-vis du public, insuffisants pour obtenir le développement du trafic et une exploitation économique toujours au niveau des besoins.

L'appât du gain est le principal moteur de l'activité humaine ; la crainte de la perte en est un plus puissant encore et le jour où les Compagnies n'auraient plus eu aucune part, soit dans les gains, soit dans les pertes, le stimulant qui les aurait poussées à améliorer le fonctionnement de notre industrie ferroviaire aurait disparu.

Il fallait appliquer à tous les salariés, réseaux et cheminots, un procédé, palliant à

cet inconvénient, choisi parmi ceux qui s'offrent pour intéresser une personne ou une collectivité à la gestion d'une entreprise.

Ces procédés se classent en trois groupes :

Organiser une participation aux pertes seulement. On sent de suite combien cette méthode est impraticable ;

Ou, idée juste et logique, extrêmement séduisante, organiser une participation à la fois aux pertes et aux bénéfices ;

Enfin, intéresser uniquement aux bénéfices.

La deuxième solution, envisagée déjà depuis quelque temps et préconisée par M. Colson, fut proposée aux Compagnies et, comme on l'avait prévu, elle ne fût pas acceptée par elles. Nécessité oblige ; on se rabattit sur la troisième, plus conforme aux desiderata des réseaux.

Il restait à en trouver le système d'application.

Ici, un choix se présentait encore : faire varier le dividende proportionnellement au rendement de chaque exercice ou ajouter aux dividendes actuels une prime de gestion. Le premier moyen, bien que simple, n'aurait pas permis de donner des dividendes, fonctions de la qualité de gestion des réseaux. On s'arrêta à la prime à partager entre les Compagnies et leur personnel, en essayant d'établir une réelle solidarité entre l'intérêt financier des réseaux et l'intérêt du public.

La prime, somme qui accroît le revenu des réseaux quand leur exploitation donne satis-

faction, s'insinue entre l'acquittement des charges et le versement au fonds commun. Elle constitue la marge laissée aux exploitants pour les pousser à assurer une gestion conforme aux intérêts nationaux, fonction de trois éléments :

- développement du trafic,
- exclusion des dépenses de construction inutiles,
- et exploitation rationnelle et économique,

tous trois jouant simultanément.

Certains proposaient une prime sur les recettes brutes ou sur le produit net. Elle offrait l'inconvénient d'inciter les Compagnies à ne se préoccuper que du total des recettes et non de la marche corrélative des dépenses, haussant ainsi considérablement les tarifs alors qu'on doit tendre à leur réduction.

On ne pouvait non plus faire porter la prime sur les bénéfices d'exploitation, car on en aurait écarté trois réseaux : l'Orléans, le Midi et l'Etat, constamment en déficit. La différence entre les recettes et les dépenses s'éliminait donc également.

Alors, on a tenu compte de l'accroissement du trafic, les bénéfices réalisés par l'exploitation étant ainsi en étroite relation avec le service rendu au public.

La prime est calculée proportionnellement aux unités chargées, transportées : tonnes de voyageurs et de marchandises par kilomètre.

En principe, plus un réseau charge et transporte de marchandises et de voyageurs,

plus sa situation est prospère. Ce n'est pas d'une rigoureuse exactitude, mais l'approximation atteinte peut être considérée comme suffisante.

Partant de ces idées, l'article 14 alloue « chaque année à chaque réseau, une prime tendant à l'intéresser ainsi que son personnel au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses.

Pour calculer cette prime, on fera le total des éléments suivants :

80 centimes par tonne de petite et de grande vitesse taxée et chargée par le réseau ;

60 centimes par tonne taxée chargée par le public ou remise par un réseau voisin, les Ceintures étant assimilées à un réseau unique ;

6 millimes par unité de trafic (tonnes, kilomètres P. V. et G. V. et voyageurs, kilomètres) ;

Du total ainsi obtenu, on retranchera le total correspondant calculé au moyen des éléments forfaitaires figurant au tableau ci-dessous :

		TONNES à 0.80	TONNES à 0.60	UNITÉS • KILOMÉTRIQUES 0.006
Est	Années 1921 à 1927..	3.250.000	16.850.000	6.150.000.000
	Année 1928.....	3.437.500	17.637.500	6.287.500.000
	Année 1929.....	3.625.000	18.425.000	6.425.000.000
	Année 1930.....	3.812.500	19.212.500	6.562.500.000
	Années 1931 et au-delà..	4.000.000	20.000.000	6.700.000.000
Nord	Années 1921 à 1927..	3.500.000	27.200.000	7.950.000.000
	Année 1928.....	3.700.000	28.975.000	8.265.500.000
	Année 1929.....	3.900.000	30.750.000	8.575.000.000
	Année 1930.....	4.100.000	32.525.000	8.887.500.000
	Années 1931 et au-delà..	4.300.000	34.300.000	9.200.000.000
ETAT, années 1921 et au-delà		7.000.000	15.500.000	7.900.000.000
MIDI — —		2.200.000	10.800.000	2.925.000.000
P. L. M. — —		6.300.000	29.600.000	14.500.000.000
P. O. — —		7.000.000	16.000.000	9.500.900.000
CEINTURES —		100.000	12.200.000	370.000.000

Ces minima correspondent au nombre de tonnes chargées en 1920 par les réseaux non envahis et non détruits par l'ennemi.

Si des lignes nouvelles sont construites, les minima portés au tableau ci-dessus devront être corrigés, puisqu'elles apporteront un accroissement de trafic et que la longueur des lignes en exploitation susceptible de variation est entrée en ligne de compte dans la détermination des éléments forfaitaires de calcul.

Pour le Nord et l'Est, dont l'effort de recons-

titution a suscité beaucoup d'admiration, on n'a pas voulu qu'ils soient défavorisés par les sacrifices qu'ils se sont imposés. Le maximum fixé, inférieur dès la première année d'application du nouveau régime, s'élève graduellement, en passant par des chiffres différents, toujours supérieurs, pour atteindre le niveau des autres réseaux, au 1^{er} janvier 1931.

Cette distinction, toute d'équité, que M. H. Lorin, rapporteur de la Commission des Travaux publics de la Chambre, a appelé « une prime de reconnaissance », n'appelle aucune critique.

Le premier point du système imaginé, la prime fonction du développement du trafic, engage donc les réseaux à dépasser les maxima au-dessus desquels ils la percevront.

Récompenser le développement du trafic aboutirait, certes, à de bons résultats. Mais en accroissant les recettes, il parût rationnel de comprimer les dépenses ou, sinon, de les maintenir pour qu'elles ne prissent pas des proportions désastreuses. On a ajouté la prime, fonction de l'économie, pour la détermination de laquelle entre en jeu le coefficient d'exploitation ou le rapport existant en fin d'exercice entre les dépenses et les recettes d'exploitation, normal quand il est égal ou qu'il se rapproche approximativement de l'unité, bon quand il est au-dessous, d'autant meilleur qu'il s'en éloigne, mauvais quand il est au-dessus.

Excellent baromètre, il indique, au bilan

de fin d'année, une exploitation dispendieuse ou une exploitation économique.

On s'en sert de la façon suivante, aux termes de l'article 14. « Le chiffre ainsi obtenu ⁽¹⁾ pour chaque réseau, dit-il, sera majoré comme il est indiqué ci-après, en tenant compte de la valeur du coefficient d'exploitation, si ce coefficient est inférieur à l'unité. »

On conçoit, à la suite des explications données que, plus le coefficient d'exploitation est faible, plus la prime correspondante est forte. On espère ainsi, par la progression de la prime, inciter les réseaux à restreindre le plus possible leurs dépenses.

Le coefficient d'exploitation, pas plus que les bénéfices réalisés, ne traduit sûrement et équitablement une bonne exploitation. Il n'y a là qu'une présomption. Des circonstances indépendantes de la gestion influent sur ce coefficient en l'élevant pour un réseau desservant une région agricole, comme l'Etat par exemple, ou en le diminuant pour un réseau desservant une région industrielle, à transports lourds durant toute l'année, comme le Nord. Les lignes de l'un traversent un pays de plaines et ont nécessité pour leur construction peu de frais de premier établissement : pas d'ouvrages d'art, pas de grands travaux ; un pays riche lui assure un trafic rémunérateur, constant et facile. Tel

(1) C'est-à-dire en retranchant du total calculé à 0.80 et 0.60 par tonne taxée et chargée par le public et par le réseau et de 0.006 par unité de trafic, le total correspondant inscrit au tableau.

autre, comme le Midi, dont les voies sillonnent une contrée montagneuse avec un profil accidenté ayant exigé des ouvrages d'art importants et coûteux, en sorte que les charges de construction grèvent son budget, est à la merci d'une crise viticole, une mauvaise récolte suffisant pour compromettre ses recettes.

Mais, dans l'impossibilité où l'on se trouvait de juger avec plus d'exactitude de la qualité de la gestion des Compagnies, on a employé un moyen terme lequel, s'il ne réalise pas la parfaite justice, donne au moins satisfaction à tous les intérêts.

Le coefficient d'exploitation inférieur à l'unité, nous sommes dans le cas d'une bonne gestion.

« Le coefficient d'exploitation sera déterminé en faisant le quotient, poussé jusqu'au centième, des dépenses d'exploitation par les recettes, calculées comme si elles avaient été mises au niveau réalisant, pour l'ensemble des réseaux et pour l'exercice envisagé, l'équilibre entre les recettes et les prélèvements fixés à l'article 15 ci-après.

La majoration sera de :

1 0/0 pour chaque centième du coefficient compris entre 0,99 et 0,90 inclus ;

2 0/0 pour chaque centième compris entre 0,89 et 0,75 inclus.

3 0/0 pour chaque centième au-dessous de 0,75 »,

l'augmentation s'accroissant en quantité

inversement proportionnelle par chaque degré fixé d'abaissement du coefficient.

Prenons un exemple qui se réduise à un simple calcul. Un réseau parvient à obtenir un coefficient de 0,65, moyenne d'avant-guerre. La prime de 100.000 fr. est majorée de :

10 0/0 pour la partie comprise entre 0.99 et 0.90.

30 0/0 pour la partie comprise entre 0.89 et 0.75.

30 0/0 pour la partie comprise entre 0.75 et 0.65 soit en tout 70 0/0 ; la prime devient de 170.000 francs, récompense qui apparaît très forte, mais qui comporte, en contrepartie, une punition d'une grande sévérité dont les Compagnies, hâtons-nous de le dire, ne ressentiront pas beaucoup de crainte, mais qu'on peut espérer efficace, en ce sens qu'elle incitera les réseaux à obtenir un coefficient aussi bas que possible.

La part de prime revenant aux réseaux, intégralement attribuée si le coefficient d'exploitation égale l'unité ou lui est inférieur, sera diminuée si ce coefficient dépasse l'unité. Mais, de ce côté de l'échelle, la descente sera beaucoup plus rapide et brutale que, de l'autre côté, la montée.

Pour chaque centième d'accroissement, la réduction opérée sera de 4 pour 100 uniformément, de sorte qu'arrivée au coefficient 1,25, elle égalera 100 pour 100, ce qui équivaudra à la suppression complète de la prime.

On veut ainsi obliger les Compagnies à corriger une exploitation négligente.

Il se peut que des faits extérieurs se produisent qui influent sensiblement sur le budget des réseaux sans que leur responsabilité soit en jeu. Il serait bien fâcheux qu'ils en subissent le préjudice ou qu'ils profitent du gain. Aussi a-t-on pris des précautions pour que les intéressés ne soient pas privés des primes que leur activité peut leur mériter ou pour que ces primes ne croissent pas démesurément sous l'influence de causes indépendantes de leur volonté.

Si les matières premières, comme le charbon, diminuent rapidement ou augmentent, le coefficient d'exploitation s'abaissera ou se haussera et les réseaux encaisseront une prime accrue ou réduite par cela seul que certains prix auront varié ⁽¹⁾.

On se livre alors à une opération fictive qui équilibrera l'ensemble des recettes et des dépenses, ramenant ainsi le coefficient d'exploitation général à l'unité, les dépenses représentant les prélèvements énumérés à l'article 15 pour l'exercice envisagé. Les dépenses et les recettes seront alors proportionnellement les mêmes que s'il n'était survenu aucune fluctuation et le coefficient d'exploitation se calculera, pour chaque réseau, avec les chiffres nouveaux obtenus, le total des recettes

(1) Le cas se produit aujourd'hui, le charbon et les rails ayant diminué de 100 pour 100. C'est d'ailleurs dans cet espoir qu'on avait inséré ce mode d'influence sur la prime.

et des dépenses étant réparti entre les réseaux au prorata de leurs recettes et de leurs dépenses réelles, ce qui permet de déterminer le chiffre fictif des recettes servant de base au nouveau coefficient.

Pour certains réseaux, il peut se produire, d'une année à l'autre, un accroissement des dépenses et non une diminution des recettes dont, en général, il est délicat de les rendre responsables à moins qu'ils n'aient pas produit l'effort suffisant pour développer leur trafic. Cet accroissement se révèle par l'apparition ou l'augmentation du déficit. On leur infligera une punition se superposant à la réduction de la prime, pour les engager à amoindrir ce déficit.

La première punition sévit proportionnellement au déficit ; la deuxième, supplémentaire, sévit en raison même de l'augmentation du déficit.

Nous ne pouvons que reproduire la formule mathématique appliquée à son calcul

$$\frac{\Delta (D - R)}{2} \times \frac{(D - R)}{R},$$

le premier facteur représentant la moitié de l'accroissement du déficit et le second la réduction supplémentaire proportionnelle à ce déficit.

D désignant les dépenses, R les recettes et Δ signe indiquant l'accroissement d'une quantité variable ⁽¹⁾, les dites formules sont tradui-

(1) Voir pour une explication plus complète le discours de M. Maunoury à la Chambre des députés, J. O. du 7 décembre 1920.

tes ainsi dans l'article 14. « En outre, si, dans ce même cas (où le coefficient d'exploitation sera supérieur à l'unité) et par suite d'un accroissement des dépenses d'exploitation, la différence entre les dépenses et les recettes établie dans les conditions fixées à l'alinéa 5 du présent article est, pour un exercice, supérieure à la différence de l'exercice précédent, la part de prime revenant au réseau subira une réduction supplémentaire de la moitié de la fraction des recettes qui représente cette différence pour l'année du calcul. »

A la tribune, M. Maunoury, rapporteur de la Commission des finances de la Chambre a avoué ne pas avoir compris cette traduction en langage courant d'une formule très simple. Nous ne nous évertuerons pas à en extraire le sens sybillin, la formule citée étant, dans son aridité, d'une clarté infiniment supérieure.

La prime ainsi calculée, le montant en est arrêté définitivement chaque année par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition des réseaux, après avis de la Commission de vérification des comptes. Déterminée dans son entité, elle se partage ensuite à raison de un tiers pour le réseau et de deux tiers pour le personnel.

Si la prime peut décroître jusqu'à son extrême limite, c'est-à-dire à zéro, on ne l'a pas laissé croître indéfiniment, en ce qui touche la part revenant au réseau, à l'exclusion de celle attribuée au personnel, et les contractants ont décidé d'un commun accord que « si la part de

prime d'un réseau dépasse le tiers de la somme fixée au § *d* de l'article 15 ci-après ⁽¹⁾, la moitié de l'excédent sera versée au fonds commun ; si la part de la prime revenant au réseau après la réduction prévue ci-dessus dépasse les deux tiers de la dite somme, les deux tiers du nouvel excédent seront versés au fonds commun ».

Le maximum autorisé s'élève au tiers du dividende garanti à chaque réseau par la nouvelle convention, avec la faculté pour l'Etat de prélever une forte partie des excédents.

Les actionnaires se partageront cette prime comme superdividende qui s'élèvera très peu au-dessus du tiers du dividende qui leur sera versé, le fonds commun récupérant la moitié puis les deux tiers du surplus.

Ce système, bien compris, assimilant les Compagnies à des salariés intéressés à la bonne marche de l'entreprise dont elles assument la direction, nous donne l'assurance qu'un réseau mal géré ne profitera pas de l'avantage de la prime, qu'un réseau géré médiocrement sera défavorisé suivant l'effort qui lui restera à produire pour atteindre une meilleure exploitation et qu'enfin, un réseau bien géré sera encouragé à se maintenir à la hauteur de sa tâche.

Cependant, on a pris très vivement à partie

(1) Ces sommes sont de 8.300.000 fr. pour l'Etat, 9.052.000 fr. pour l'Est, 6.250.000 fr. pour le Midi, 24.600.000 fr. pour l'Orléans, 20 millions pour le Nord, 28 millions pour le P. L. M. et représentent leur dividende garanti.

ces dispositions. La convention, établie pour trente à quarante ans, permettra de payer, dès la première année, une prime aux Compagnies, malgré des dépenses hors de proportion avec les recettes.

On a incorporé dans le futur régime ce paradoxe d'un réseau touchant la prime de bonne exploitation alors que sa gestion semble mauvaise et que son déficit est comblé par les Compagnies voisines.

Les tarifs supporteront les frais de la prime, ce qui revient à dire que, dès le début de la mise en vigueur, sur chaque kilomètre effectué par un voyageur, sur chaque tonne transportée, on prélèvera non seulement le prix du transport dans tous ses éléments de revient, mais encore une petite somme supplémentaire destinée à procurer les fonds nécessaires pour la distribution de la prime.

Deux Compagnies, à la fin de l'année 1921, le Midi et le Paris-Orléans verseront, pour la première fois, en plus du dividende garanti habituel, un superdividende, grâce à la prime que tous les usagers français auront plaisir à leur offrir.

Plusieurs députés avaient proposé, pour remédier à ce qui leur paraissait un inconvénient, que la prime ainsi reçue par les réseaux déficitaires ne le fût qu'à titre d'avance remboursable. On aurait pu se rallier à cette idée si la gestion donnant un excès de dépenses était le résultat de négligence ou d'incapacité. Nous avons montré qu'il n'en est rien. Le jeu

de l'augmentation des tarifs, solidarisant les réseaux au point de vue financier et établissant l'égalité devant les tarifs de chemins de fer comme devant l'impôt, ne permet, en aucune façon, l'adoption d'une mesure provoquant une inégalité dont les réseaux défavorisés, ne jouissant plus de la latitude nécessaire pour équilibrer leurs recettes et leurs dépenses propres, ne peuvent porter le poids.

En revanche, nous pourrions craindre que la participation uniquement aux bénéfices, sous la forme d'une part de prime perçue au profit des actionnaires, incite les Compagnies à ne s'intéresser qu'au total des recettes en dédaignant l'inflation des dépenses et, par suite, pousse à la consolidation de tarifs élevés alors que, dans l'esprit du gouvernement, la réduction progressive des tarifs vers leur niveau normal doit être le résultat le plus marquant de la convention nouvelle.

Section IV

Le régime des travaux neufs et des émissions

L'équilibre des recettes ainsi constamment assuré par le fonds commun et l'automatisme des tarifs, les revenus des réseaux garantis, des dispositions ont été prises pour assurer les travaux nécessaires à l'établissement d'installations nouvelles et à la transformation de celles existantes. Une association a été

conçue entre l'Etat et les réseaux pour entreprendre ou poursuivre ces travaux.

Nos voies ferrées concédées atteignent un développement total de 40.600 kilomètres; l'obligation de construire des lignes nouvelles ne s'impose plus avec la même intensité qu'à l'époque où ont été signées les Conventions de 1883, puisqu'à ce moment, il s'agissait de doubler la longueur des voies ferrées françaises.

A l'heure actuelle, quelle que soit l'amplitude du programme à établir, la quotité ajoutée à celle déjà existante ne sera pas d'une grande importance.

Mais, par contre, de nombreux travaux d'agrandissement, d'amélioration, de modification sont à exécuter, certains même avec urgence, tels que les transformations de voies, leur doublement ou leur électrification, les extensions de gares, la construction de lignes internationales et aussi l'assouplissement, par la création de communications transversales, de la toile d'araignée ferroviaire déployée autour de Paris.

§ 1. — *Travaux neufs.* — La construction d'une ligne nouvelle, au point de vue financier, ne rencontrait aucun obstacle. Elle exigeait une somme, déterminée à l'avance par un projet mûrement étudié, et l'accord pouvait s'établir sur une base stable entre la Compagnie intéressée et l'Etat. Ce dernier pouvait même en assumer seul la charge, s'il en reconnaissait l'absolue nécessité pour le bien

public ou l'utilité pour des fins plus lointaines, comme les voies stratégiques.

Quand arrivait l'ouverture à l'exploitation de ces lignes, des difficultés surgissaient. Chacune des parties, l'Etat concédant et le concessionnaire, se demandaient s'il y aurait pour la ligne nouvellement construite, bénéfice ou déficit, appel ou non à la garantie. Aussi les Compagnies redoutaient-elles ces constructions imposées par l'Etat ; elles résistaient d'ailleurs fortement avant d'accéder à l'offre de concession.

L'article 10 de la nouvelle convention supprime ce conflit.

Les Compagnies s'y engagent, tout d'abord, « à accepter aux conditions de la présente convention, les concessions qui pourront leur être faites au-delà des maxima déjà prévus par les conventions antérieures jusqu'à concurrence de :

- 500 kilomètres pour le réseau de l'Etat,
- 180 kilomètres pour le réseau de l'Est,
- 150 kilomètres pour le réseau du Midi,
- 300 kilomètres pour le réseau de l'Orléans,
- 100 kilomètres pour le réseau du Nord,
- 500 kilomètres pour le réseau de Paris-

Lyon-Méditerranée, à désigner par le Ministre des Travaux publics, le réseau intéressé entendu ⁽¹⁾ ».

(1) Par une lettre du 16 novembre 1920 au Ministre des Travaux publics, les réseaux qui ont encore des kilomètres disponibles des conventions de 1883 admettent que, à partir de la mise en vigueur du nouveau régime, ces kilomètres seront entièrement assimilés aux kilomètres prévus à l'article 10.

L'Etat, le principal intéressé à la construction d'une ligne nouvelle, possède maintenant le droit absolu de l'imposer aux Compagnies ou de l'établir lui-même, en demandant au réseau de faire l'avance des fonds nécessaires.

Les Compagnies n'ont d'ailleurs plus aucun intérêt à l'exploitation de ces lignes neuves, grévant plutôt l'avenir qu'améliorant les recettes, car leur dividende garanti ne variant jamais quels que soient pertes ou bénéfices, seule la prime en sera abaissée. Quant à l'Etat, il n'en éprouve aucun préjudice direct et immédiat, l'équilibre financier du budget des réseaux étant assuré en permanence par l'automatisme des tarifs.

Les Compagnies adhèrent ainsi à l'avance à l'ordre qu'elles recevront d'exploiter une certaine longueur de voie ferrée, sans aucune dénomination préalable, le Ministre des Travaux publics possédant l'initiative limitée aux quantités prévues énoncées, après avis du Conseil supérieur dont l'avis favorable est obligatoire, « pour le transfert d'une ligne de l'un à l'autre des réseaux participants »,

et simplement l'avis obligatoire « pour la construction d'une ligne non encore concédée ».

Ces longueurs, fixées à 1.700 kilomètres pour l'ensemble comme correspondant largement aux besoins d'une vie économique qui pourra se développer intensément dans quelques années, suffiront-elles ?

Nous ne le croyons pas. Il faut compter avec l'électrification qui accélérera les transports et, par conséquent, les mouvements d'échange, donnera de l'activité à des régions peu favorisées et fera renaître celle des contrées endormies, incitant leurs habitants à solliciter, puis à exiger des moyens de communication plus denses.

Sans être bon juge en la matière, il convient de remarquer que, toujours, les prévisions ont été inférieures aux nécessités réelles de l'avenir. Fréquemment, notre essor soit commercial, soit industriel a été interrompu par l'exigüité d'installations mesquinement construites, ne répondant plus, après quelques années d'utilisation, à des besoins sans cesse croissants.

Il en aurait peu coûté d'exagérer la longueur des voies susceptibles d'être établies pour n'avoir pas à regretter, avant la fin des concessions, ces chiffres étriqués que l'Administration, sur observation présentée par la Commission des finances de la Chambre, a estimé suffisants pour répondre aux besoins ⁽¹⁾.

Il est à remarquer que, si le Ministre ne peut imposer aux Compagnies d'assurer l'exploitation de plus de 4.700 kilomètres, l'Etat, Gouvernement et Parlement, a la faculté de décider la construction de toutes les lignes nouvelles qu'il lui plaît de créer, pourvu que ce soit à ses frais et qu'il

(1) Avis Commission des finances, annexe 1497, page 269.

n'en confie l'exploitation à aucun réseau concédé, pas même au sien, qui est maintenant assimilé aux autres réseaux.

On aurait pu aussi laisser au Ministre la liberté d'ordonner l'extension indéfinie de notre réseau ferré.

Deux objections s'élèvent dont l'une a été formulée par l'Etat et l'autre par les Compagnies.

L'Etat a plusieurs raisons pour repousser l'octroi d'une trop grande liberté. Propriétaire à terme des réseaux, il ne se soucie pas de recueillir, à l'arrivée de ce terme, des voies ferrées dont l'exploitation sera pour lui difficile et onéreuse, qu'il veuille l'assurer par lui-même ou la confier aux soins d'une Société fermière.

En outre, l'Etat serait entraîné à des constructions toujours plus nombreuses par suite des influences politiques qui président à ses destinées. On reprocherait encore les lignes électorales.

Quand aux Compagnies, leur prix de rachat éventuel peut s'en trouver avili. L'Etat peut racheter leur concession moyennant une indemnité qui se calcule sur le produit net, dépendant des recettes des lignes parce que déterminé en comprenant, dans les recettes d'exploitation, les versements faits par le fonds commun aux Compagnies et dans les dépenses, ceux faits par les Compagnies aux fonds commun.

Sauf si, toutefois, certaines lignes ne sont pas construites depuis plus de 15 ans au

moment du rachat, la loi Montgolfier, en réalité l'article 12 de la loi du 23 mars 1874, transformant en concessions définitives un certain nombre de concessions éventuelles, permet à la Compagnie en cause de demander que ces lignes soient évaluées, non d'après leur produit net, mais d'après leur prix réel de premier établissement.

Mais des lignes nouvelles longues et improductives peuvent être rachetées après plus de 15 ans. Les Compagnies ont donc tout intérêt à limiter leurs risques.

Le transfert d'une ligne d'un réseau à un autre réseau ne pourra être ordonné par le Ministre qu'après un avis favorable du Conseil supérieur des chemins de fer, c'est-à-dire que le Ministre ne devra pas passer outre à cet avis, contrairement aux prescriptions de l'article 5 aux termes duquel, après deux délibérations du Conseil supérieur, le Ministre peut prendre une décision contraire à son avis deux fois exprimé.

Par contre, pour construire dans la limite des 1.700 kilomètres prévus à l'article 15 et incorporer encore cette voie dans un réseau existant, l'avis du Conseil supérieur sera pris, mais non obligatoirement suivi.

Nous avons vu qu'au-dessus du maximum de 1.700 kilomètres, l'Etat assure, à son gré, les frais de construction. Mais ceux entraînés par ces 1.700 kilomètres, comment sont-ils réglés ?

L'Etat étant le plus intéressé, la dépense

devait lui en incomber, au moins pour la plus grande partie. Il représente la collectivité qui en profite. Au fur et à mesure que le temps s'écoule, on se rapproche de la date d'expirations des concessions et du moment où l'Etat, propriétaire à terme, deviendra propriétaire définitif de tous les réseaux.

« Sauf conventions spéciales », explique l'article 10, « les dépenses de construction de ces lignes nouvelles seront à la charge de l'Etat pour quatre cinquièmes et du réseau intéressé pour un cinquième ⁽¹⁾. Dans le cas où un réseau accepterait d'effectuer la construction d'une ligne nouvelle, si le compte définitif de cette ligne est supérieur au montant de l'évaluation du projet présenté par lui et approuvé par le Ministre des Travaux publics, ce réseau imputera la moitié de l'excédent à son compte de premier établissement, sauf le cas de force majeure dûment constaté. »

La proportion établie de 1/5 ou 20 pour cent à la charge des Compagnies et 4/5 ou 80 pour cent à la charge de l'Etat est-elle acceptable ?

Deux cas sont à envisager.

Une installation nouvelle peut être simplement destinée à améliorer l'exploitation, à

(1) Les Compagnies ont reconnu par une lettre du 16 novembre 1920 que les subventions qui peuvent être accordées par les départements, les communes ou les particuliers seront défalquées de la part de dépenses à la charge de l'Etat et que le réseau supportera toujours le cinquième des dépenses totales.

renforcer la capacité d'une ligne et à en augmenter le trafic. La Compagnie, qui en a la sujétion, réalisera, à coup sûr, des bénéfices dans un laps de temps très court.

Si, au contraire, on projette une construction de ligne neuve, créant un nouveau courant de trafic et permettant à une région, jusqu'alors inexploitée, de mettre en valeur les richesses de son sol, de se transformer économiquement, la période d'essai et de tâtonnements sera telle que les Compagnies n'auront aucun espoir d'en profiter. L'Etat, successeur des réseaux, en deviendra le seul bénéficiaire, quelques années plus tard.

Les dispositions de la convention semblent donc logiques en faisant peser 80 pour cent du coût de construction sur le budget de l'Etat.

Quant aux 20 pour cent laissés à la charge des Compagnies, seront-ce elles qui les supporteront ?

Non, puisque cette dépense sera couverte par un emprunt, dont les charges, amortissement compris, sont incluses dans toutes les dépenses du réseau intéressé, supportées par le fonds commun et répercutées, par son intermédiaire, grâce à l'automatisme des tarifs, sur les usagers.

Au lieu de s'adresser à un tiers pour construire la ligne nouvelle, l'Etat peut demander au réseau en cause de faire l'avance des $\frac{4}{5}$ du montant total des travaux. Il rembourse naturellement, « les charges effectives, pour

la part qui lui incombe, de l'emprunt émis par le réseau pour couvrir cette avance.

L'annuité comprendra les intérêts, amortissements, frais de service, droits de timbre et tous autres droits à la charge du réseau dont les obligations sont ou seront frappées. »

Mais le réseau peut refuser le concours qui lui est demandé par l'Etat, aucune clause, s'il se montre réfractaire, ne le contraignant à accepter cette substitution.

Si le réseau consent cette avance et effectue ensuite la construction de la ligne nouvelle pour laquelle on sollicite son concours, le travail sera exécuté à l'entreprise, c'est-à-dire confié à un entrepreneur. Un projet présenté, puis approuvé autorisera une dépense totale prévue et, dit l'article 10 :

« Si le compte définitif des dépenses de cette ligne est supérieur au montant de l'évaluation du projet présenté par lui et approuvé par le Ministre des Travaux publics, ce réseau imputera la moitié de l'excédent à son compte de premier établissement, sauf le cas de force majeure dûment constaté ».

Le dernier alinéa de l'article 10 a pour objet de faire inscrire au compte d'établissement les insuffisances qui se produisent dans l'exploitation des nouvelles lignes « jusqu'au 1^{er} janvier qui suivra l'ouverture d'une ligne à l'exploitation complète », les réseaux payant les frais d'exploitation jusqu'à concurrence des recettes, ainsi que les charges effectives

des sommes qui auront pu être prises en compte par le réseau.

Entre ces dispositions et celles des conventions de 1883, il existe de notables différences. L'application de ces dernières, plus onéreuses pour les Compagnies, mettait à leur charge :

1° Une contribution forfaitaire de 25.000 fr. par kilomètre sauf pour deux, le Nord et l'Orléans qui ont versé en une fois, l'une 90 millions, l'autre 40 millions ;

2° Les travaux complémentaires ;

3° Le matériel roulant.

Elles supportaient ainsi une grande partie de la dépense d'établissement des lignes nouvelles.

Aujourd'hui que la construction d'un kilomètre de ligne coûte 600.000 francs, la situation se renverse au détriment de l'Etat, qui contribue à ces frais dans une proposition très forte.

La Commission des Travaux publics avait demandé au Gouvernement « d'alléger la charge de l'Etat en obtenant des Compagnies une contribution supérieure au cinquième dans les dépenses de construction des lignes nouvelles ou d'envisager qu'une partie de ces dépenses pourraient être amorties par le fonds commun ».

Les Compagnies ont nettement refusé en donnant la double raison suivante : « D'une part, elles n'ont déjà consenti qu'à titre transactionnel de prendre à leur charge une contribution d'un cinquième dans les dépenses

de construction des lignes nouvelles, d'autre part, ce serait méconnaître le rôle du fonds commun que de l'utiliser à l'amortissement des dépenses incombant à l'Etat ⁽¹⁾ ».

Peu leur importe, d'ailleurs, tout le poids s'en reportant sur les usagers qui, par le jeu du fonds commun, garantissent les revenus des Compagnies. Qu'on les grève ou qu'on les décharge, on grève ou on libère l'usager.

§ 2. — *Travaux complémentaires.* — Les travaux complémentaires étaient, par contre, pour la totalité à la charge des Compagnies qui avaient, seules, le droit de les proposer, le montant total en étant fixé, pour l'ensemble des réseaux, par la loi des finances.

Nous disons qu'elles avaient seules le droit de les proposer aux termes des conventions de 1883. Mais la question a été discutée de savoir si le Ministre, dont l'autorisation était indispensable pour que le programme présenté par les réseaux pût être exécuté, avait le pouvoir d'imposer ceux qui lui paraissaient nécessaires. Le Conseil d'Etat avait tout d'abord donné raison aux Compagnies qui repoussaient cette prétention.

Les articles 12 et 86 du règlement d'administration publique au 11 novembre 1917, remplaçant l'ordonnance du 13 novembre 1846, ont maintenu l'interprétation gouvernementale et ont confirmé « que le Ministre a le pouvoir de statuer directement, après mise en

(1) Avis de la Commission des Finances de la Chambre de MM. Maunoury et Dutreil annexe n° 1.497 - 1.498 - Page 275.

demeure, au sujet de la modification des installations des gares et des voies, dans l'intérêt de la bonne organisation et de la marche régulière du service et pour satisfaire à ses besoins ». Les réseaux non seulement n'ont jamais protesté contre, mais ils ont admis cette règle et ont déclaré s'y soumettre expressément. A une question posée par la Commission des Finances de la Chambre, désireuse de savoir si le Ministre pourrait imposer un programme plus complet que celui proposé par les Compagnies, celles-ci ont répondu « qu'aucune restriction n'est apportée par la présente convention aux pouvoirs que le Ministre tient des lois et règlements en vigueur. »

Elles reconnaissent explicitement la validité des pouvoirs conférés au Ministre par le décret précité et donnent leur plein assentiment aux dispositions de la convention sur ce point.

La convention ne détermine pas ce qu'on doit entendre par lignes nouvelles et travaux complémentaires. Les conventions antérieures subsistent en ce qui concerne ces derniers et rien n'est innové à leur égard. En général, on range dans les travaux complémentaires tous les travaux exigés par les besoins de l'augmentation du trafic qui ajoutent aux installations existantes.

L'article 11 modifie la situation antérieure et amplifie les pouvoirs du Ministre. « Chaque réseau devra présenter, avant le 1^{er} novembre de chaque année, le programme des travaux complémentaires à sa charge qu'il compte

réaliser au cours de l'année suivante ; ce programme pourra être modifié en cours d'exercice.

Le Conseil supérieur examinera ce programme en vue d'apprécier s'il répond aux besoins du service et il adressera au Ministre son avis motivé. Si le programme présenté par le réseau est jugé insuffisant, excessif ou prématuré, si l'accord ne s'établit pas entre le réseau et le Conseil supérieur, ce dernier remet au Ministre des propositions. »

Les Compagnies n'émettront plus de prétentions et se borneront à exécuter les prescriptions ministérielles, si le programme présenté par elles à l'examen du Conseil supérieur ne répond pas aux nécessités prévues.

En cas de rachat d'un réseau, le 16^e alinéa de l'article 20 dispose que la créance du réseau, résultant du remboursement du montant des travaux complémentaires, sera réduite conformément à l'alinéa 13 de cet article, « d'un nombre de cinquantièmes égal au nombre des années restant à courir depuis l'année d'imputation jusqu'à la fin de la concession » clause qui n'existait pas dans les anciennes conventions, dont l'application sera extrêmement avantageuse pour l'Etat.

§ 3. — *Obligations nouvelles et amortissements.* — Aux dispositions relatives aux travaux complémentaires et de 1^{er} établissement sont étroitement liées celles applicables aux amortissements, toutes les dépenses en étant couvertes par des emprunts se chiffrant par des

milliards, étant donné l'importance des travaux envisagés.

Aux termes des conventions existantes, le capital des réseaux devait être intégralement amorti avant l'expiration de leur concession et les Compagnies en avaient calculé les annuités de telle sorte que l'extinction de leur dette devait se produire quatre années plus tôt que la fin de leur existence.

Avant-la guerre, déjà cette question des amortissements préoccupait gravement les esprits avertis en matière ferroviaire.

Les concessions octroyées aux Compagnies n'avaient plus que 30 ou 40 ans à courir, temps insuffisant pour exécuter ces amortissements de leurs emprunts, à moins d'assumer des charges de plus en plus lourdes et finalement écrasantes les mettant en présence de grandes difficultés.

En renvoyant leurs derniers remboursements après leur disparition, il eût été vain pour elles de faire encore appel au crédit, la garantie tombant dans le même temps qu'on les déposséderait.

Où les Compagnies ont besoin de vivre et elles ne le peuvent sans crédit, ou elles ne livreront à l'Etat, leur successeur, que des installations mal entretenues, dont la reprise sera désavantageuse pour les finances publiques. L'Etat adonc tout intérêt à reprendre des réseaux en bon état de fonctionnement, avec des gares pourvues de l'outillage indispensable, un matériel roulant au complet, des

ateliers à bon rendement et des approvisionnements en quantité suffisante.

L'Etat, propriétaire éventuel, conserve son patrimoine en cautionnant les Compagnies, propriétaires *ad tempus*, et en dépensant pour elles.

Ces dispositions importantes sont comprises dans l'article 16, en vertu duquel « les dépenses à la charge de l'Etat ou des réseaux pour la construction des lignes nouvelles, ainsi que pour l'exécution des travaux complémentaires, l'augmentation et le renouvellement du matériel, l'outillage de la voie et des ateliers, le mobilier des gares, les approvisionnements etc. seront couvertes au moyen d'obligations nouvelles..... Ces obligations seront émises par chacun des réseaux pour ses besoins propres, après approbation du Ministre des Travaux publics, sur avis du Conseil supérieur et du Ministre des Finances » à notre sens, après avis.

Les titres seront d'un modèle uniforme pour tous les réseaux et porteront seulement une mention indiquant le réseau émetteur, pour sauvegarder l'idée de régionalisme, encore vivace chez beaucoup de gens qui ne confieraient pas leurs économies à un réseau situé à l'autre bout de la France.

Cette habitude, issue d'un traditionalisme profond, a empêché de décider que les obligations émises le seraient par le consortium des réseaux pour l'ensemble de leurs besoins.

Afin que le crédit des Compagnies demeure entier, on lui a donné une assiette financière

stable. Pendant la durée de la concession de chaque réseau, les charges des obligations nouvelles émises par lui seront assurées par ses soins et à ses frais et, en cas d'insuffisance de ses recettes, par le fonds commun. A l'expiration de la concession, ces charges seront reprises et supportées par l'Etat.

Ici intervient l'innovation capitale apportée par l'article 16, la prorogation de la durée d'amortissement jusqu'à 60 ans et l'extension de cette formule à tous les réseaux et à tous leurs emprunts futurs.

« Cette idée, » explique M. Fernand Rabier, ⁽¹⁾ « reçut une première application dans la loi du 13 juillet 1911 qui régla le statut financier des chemins de fer de l'Etat. Elle autorisa ce réseau à émettre des obligations remboursables en 50 ans, ce qui était très équitable, mais ce qui rompait, à l'avantage du réseau, l'harmonie que l'on avait voulu établir, au point de vue des règles financières, entre les conditions d'exploitation de ce réseau et celle des autres réseaux concédés. Une autre application de cette idée a été faite plus récemment dans la loi de finances du 31 juillet 1920. Une disposition de cette loi, l'article 133, qui a autorisé la concession à la Compagnie d'Orléans des chutes d'eau de la Haute-Dordogne, en vue de l'électrification de son réseau, a prévu que les obligations émises à cet effet seraient amortissables en 60 ans. »

(1) Rapport de la Commission des Chemins de fer du Sénat, annexe n° 627.

Elle reçoit une pleine application dans la convention nouvelle et dégage les réseaux de tout souci quant à l'amortissement des emprunts à leur charge avant le terme de leur concession.

Nous nous trouverons donc en présence de titres, amortis en premier lieu par le réseau émetteur et ensuite par l'Etat « par tranches successives comprenant chacune une période de 20 années » c'est-à-dire que les titres provenant d'emprunts contractés entre 1921 et 1940 seront amortis au plus tard 60 ans après le début de cette première tranche, soit en 1980 ; de même pour ceux émis entre 1940 et 1960 dont l'amortissement sera définitivement clos en l'an 2000.

Cette disposition ne constitue pas pour les Compagnies un avantage réel, la convention garantissant leur équilibre financier quels que soient les aléas qui puissent survenir. Le fonds commun endosse toutes les charges et les répercute sur l'usager. Toute mesure qui l'allège profite ainsi au public, le véritable bénéficiaire de cette prolongation de la durée de l'amortissement.

Ces prescriptions importantes, à la fois équitables et prudentes, préparent, tout en fortifiant le régime des chemins de fer, un régime définitif au jour où le moment sera venu pour l'Etat de succéder aux Compagnies.

L'Etat trouvera, pour couvrir toutes les dépenses engagées sous l'égide de la conven-

tion nouvelle, des titres unifiés et un service financier maniable et complet.

Enfin, pour tous les travaux neufs à entreprendre, des milliards seront nécessaires. En modifiant le régime des émissions prochaines, on consolide le crédit des Compagnies qui deviendront désormais les banquiers de l'Etat.

Section V

Les conditions nouvelles du rachat

Après avoir réglé la situation des Compagnies et rénové leur régime d'exploitation, il restait à envisager l'éventualité dans laquelle se trouverait un jour l'Etat de racheter un ou plusieurs réseaux.

Les conditions déterminées par les conventions antérieures prévoyaient, nous l'avons déjà exposé, une indemnité à verser par l'Etat au réseau racheté, indemnité composé de :

Une annuité, représentant le bénéfice annuel du réseau, dont le montant devait lui être versé chaque année jusqu'à la date d'expiration de sa concession ;

Une prime d'éviction, somme égalant la valeur de reprise du mobilier évaluée à dire d'experts, estimation derrière l'interprétation de laquelle se dissimule une redoutable prétention des Compagnies. La crainte de s'y heurter a fait hésiter maintes fois le Gouvernement.

Les Compagnies soutenaient que cette for-

mule « le prix du mobilier fixé à dire d'experts » devait se comprendre la valeur réelle au jour de l'estimation du mobilier, soit de 13 milliards et demi environ en 1920.

L'Etat, dans un tout autre sens, prétendait que l'évaluation devait être basée sur la valeur du matériel en 1914, défalcation faite d'une somme représentant son usure depuis cette date.

Quoiqu'il en soit, les Compagnies n'auraient jamais été expropriées sans une juste et préalable indemnité, seulement leurs exigences, on en convient aujourd'hui, étaient hors de proportion avec une compensation raisonnable ; elles paraissaient exorbitantes.

La convention nouvelle, future loi des parties, a adopté des dispositions beaucoup plus favorables à l'Etat.

On prévoit, dès le début, une espèce d'expérience initiale qui s'étend sur les sept premières années, à partir de l'entrée en vigueur du nouveau régime jusqu'au 1^{er} janvier 1928, période pendant laquelle une grande latitude est laissée à l'Etat. Suivant en cela les errements antérieurs, lui seul prend la décision de racheter à son gré et à son heure, sans avoir à demander l'avis de la Compagnie intéressée, qui ne peut que se soumettre.

Mais, après 1928, l'article 20 enlève aux pouvoirs publics cette liberté en spécifiant que « lorsque les réseaux de deux des compagnies contractantes auront fait retour à l'Etat, soit après rachat, soit après l'expiration de leur

concession, chacune des autres Compagnies aura le droit dans un délai de trois mois, après la disparition de la deuxième Compagnie, de demander et d'obtenir son rachat, aux conditions de l'article 21 ci-après. »

Ces trois mois expirés, nous pouvons en conclure que les réseaux ne peuvent plus imposer leur rachat. Mais si les Compagnies l'exigent dans le délai fixé, les pouvoirs publics seront brutalement placés en face d'une opération financière considérable, quasi irréalisable pour le Trésor dans son énormité. Une disposition aussi vicieuse et aussi dangereuse ne s'est jamais rencontrée dans aucune des conventions intervenues depuis l'origine des chemins de fer. Quelques députés mêmes l'ont qualifiée de clause fantastique.

Dès l'expiration de la concession du deuxième réseau, les trois autres pourront exiger leur rachat, en vertu de ce texte. La valeur du matériel se chiffrera par des milliards à verser immédiatement et par une annuité de 6 ou 700 millions.

Mais ces modifications apportées aux possibilités de rachat par l'Etat sont peu importantes comparées aux transformations subies par les indemnités avantageuses dues aux Compagnies, aux termes des engagements antérieurs, surtout quant à la prime d'éviction.

Les annuités au versement desquelles était tenu l'Etat se calculent, en principe, d'après les mêmes bases que sous le régime précédent, l'article 21, ainsi conçu, disant :

« En cas de rachat d'un réseau, l'indemnité de rachat sera calculée conformément aux prescriptions du cahier des charges et des conventions en vigueur. »

Aussitôt cette affirmation suit une longue énumérations de transgressions.

Au lieu de prendre, comme autrefois, la moyenne des cinq années les plus favorables sur les sept ayant précédé le rachat pour la détermination du produit net d'exploitation « on fait abstraction des résultats des années 1914 et suivantes jusqu'au 31 décembre 1920 », c'est-à-dire des années où le produit net, constamment négatif, n'a pas existé.

Nous rappelons la raison équitable de cette abstraction : la subordination complète des réseaux aux pouvoirs publics.

Ce produit net, par l'institution de la solidarité financière, change lui aussi de nature, les conventions de 1883 n'ayant pu, et pour cause, mentionner les versements au fonds commun et les prélèvements en provenant. Aussi, le 4^e alinéa de l'article 21 nous apprend que « le produit net sera déterminé en comprenant dans les recettes d'exploitation les versements faits par le fonds commun à la Compagnie, et dans les dépenses ceux faits par la Compagnie au fonds commun, conformément à l'article 15. »

Les charges des emprunts auxquelles on aurait pu imputer une diminution du produit net ne l'influenceront nullement et l'annuité basée sur ce produit net n'en sera pas affectée.

Seul le montant de la prime apportera quelques variations, tous les autres éléments étant fixes.

Le produit net est donc aujourd'hui l'addition de :

1^o l'intérêt du capital tel que l'ont établi les statuts des Compagnies,

2^o la somme énoncée au § *d* de l'article 15, pour chaque réseau, y compris celui de l'Etat ⁽¹⁾,

3^o et enfin l'élément variable au gré du tonnage chargé, la prime, dont nous avons expliqué le fonctionnement dans un précédent chapitre.

Une autre obligation qui n'était pas insérée dans les conventions de 1883 veut que « le calcul de l'indemnité de rachat soit toujours arrêté à l'expiration d'une année et la reprise du réseau effectuée au 1^{er} janvier suivant » pour qu'on soit en présence d'une situation claire et précise.

Les charges entraînées par une somme empruntée et dépensée au cours de l'année qui a précédé le rachat seront comptées, non pour leur coût effectif dont l'exploitation du réseau a été grevée pendant une partie de l'année, mais pour leur coût réel dans l'avenir, c'est-à-dire les charges de l'année entière, ce que le § 5 de l'article 21 traduit sous cette forme : « Il sera ajouté à l'annuité de rachat

(1) Les sommes sont de : 8.300.000 fr. pour l'Etat ; 9.052.000 fr. pour l'Est ; 6.250.000 fr. pour le Midi ; 24.600.000 fr. pour l'Orléans ; 20 millions pour le Nord ; 28 millions pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

la différence entre les charges pour une année entière des capitaux dépensés par la Compagnie pendant la dernière année et les charges supportées par elle pendant cette dernière année pour les mêmes capitaux. »

Enfin, ultime prévision, non comprise également dans les anciens contrats, pour que ne soient pas interrompus les bienfaits de diverses institutions créées en faveur du personnel. « Dans tous les cas de rachat ainsi qu'à l'expiration de la concession d'un réseau, l'Etat prendra possession des caisses de retraite, de prévoyance, de secours, de pensions spéciales et de suppléments de pensions, telles qu'elles se trouveront à cette époque et sera substitué à la Compagnie dans tous ses droits et obligations. »

Les clauses relatives aux annuités sont applicables quelle que soit l'époque à laquelle a lieu le rachat. Il en va tout différemment pour la prime d'éviction, avec une restriction concernant les sept premières années pendant lesquelles en emploie une méthode de transition. Les nouvelles méthodes de rachat quant à la prime d'éviction ne sont pas immédiatement applicables.

« Toutefois », dit le dernier alinéa de l'article 21 « au cas où l'Etat procéderait au rachat d'un réseau avant l'expiration de sept années consécutives au 1^{er} janvier 1921, les objets mobiliers existant ou en cours d'exécution sur ce réseau au 1^{er} janvier 1914 seront repris forfaitairement d'après les sommes imputées

au débit de l'inventaire, augmentées de leur part proportionnelle des frais généraux et intérêts intercalaires et diminuées d'un quart pour tenir compte de l'usure. Viendrait en déduction de la valeur ainsi calculée de ces objets, la dette au titre de la garantie d'intérêts arrêtée à la date du 31 décembre 1913 et qui, pour ce cas, serait augmentée des intérêts simples, depuis le 1^{er} janvier 1921, jusqu'au jour du rachat ».

L'État gagne une estimation plus conforme à la vérité que celle faite à dire d'experts. Il obtient encore une satisfaction appréciable, la diminution d'un quart pour usure et l'imputation de la dette d'avant-guerre, au titre de la garantie d'intérêts, avec ses intérêts simples du 1^{er} janvier 1921 au jour du rachat, sur la somme à verser. Quant au reste, rien n'est changé aux conditions posées par les conventions de 1883.

Les Compagnies ont refusé de s'engager plus loin dans la voie des concessions, mais les résultats de cette stipulation sont néanmoins favorables, le maintien du régime actuel s'appliquant à un matériel défini pendant un temps limité.

Pour les années postérieures à la date du 1^{er} janvier 1928, on a fixé une nouvelle formule de calcul de la prime d'éviction échappant aux fluctuations qui affectaient celle d'autrefois.

On compte la valeur du matériel au prix de facture, donc prix de revient au réseau, duquel

on déduit la somme représentant l'usure subie par ce matériel au cours de son emploi, usure déterminée, comme on le fait en service normal, par une quantité fixe chaque année.

On substitue ainsi à l'évaluation à dire d'experts une règle d'amortissement dont l'amplitude a été étendue sur quarante ans.

Cette fixation à l'avance et à forfait de la valeur de chacun des objets mobiliers dont se compose le matériel des réseaux, telle qu'on puisse la connaître à un stade quelconque de son existence, évitera des litiges au jour du règlement, soit à la réalisation du rachat, soit à l'expiration des concessions. Sa valeur de cession, dûment établie à son passage du domaine des Compagnies dans celui de l'Etat, éloignera toute discussion.

Les Compagnies tenant une comptabilité extrêmement sérieuse de tous les objets achetés ou fabriqués par elles, le prix de ces objets sera celui à leur date d'entrée quand cette date sera antérieure au 2 août 1914 et postérieure au 1^{er} janvier 1921. C'est leur valeur réelle, leur prix d'achat ou de revient.

La détermination de la valeur des objets acquis au cours de la guerre présentait beaucoup plus de difficultés. On ne leur a attribué qu'une valeur conventionnelle, acceptée contractuellement par les deux parties. Toutes ces exceptions à la loi commune sont énumérées dans divers paragraphes de l'article 21.

Au cours de la guerre, les Compagnies ont acquis avec le concours financier de l'Etat, en

vertu de onze conventions⁽¹⁾, du matériel dont elles n'ont versé qu'une quote-part, l'autre l'ayant été par le Trésor. Ce matériel ne pouvait raisonnablement être payé une seconde fois par l'Etat et on a obéi à la plus stricte équité en stipulant que le matériel ainsi acheté ne sera « porté à l'inventaire que pour les sommes déboursées par les Compagnies. »

Le paragraphe 8 du même article prescrit que « dans les deux mois qui suivront l'approbation de la présente convention, les Compagnies prendront possession définitive du matériel roulant et de l'outillage qui leur a été délivré au titre de l'armistice ou du traité de paix. Ce matériel sera porté à l'inventaire pour sa valeur réelle au moment de sa livraison par les Allemands, telle qu'elle sera fixée par la Commission des réparations. La dite valeur sera remboursée à l'Etat par les réseaux. »

Ici encore, pas de discussion sur la valeur des objets destinés à être repris lors du rachat ; elle est arbitrée forfaitairement par l'organe qui doit l'imputer au débit de l'Allemagne et au crédit de nos créances, la Commission des réparations.

Les Américains ont laissé sur la terre de France une énorme quantité d'un matériel varié. L'Etat en a fait l'acquisition en bloc et

(1) Ces onze conventions sont : 22 octobre et 5 décembre 1915, 16 mars 1916 pour le P.-L.-M., 31 octobre 1915, 20 août 1916 pour le P. O., 20 novembre 1915, 19 avril 1916 pour le Midi, 4 mai 1916 et 26 janvier 1917 pour l'Est, 18 octobre 1916 pour l'Etat et 30 novembre 1917 pour les différents réseaux.

en a rétrocédé aux Compagnies tout le stock ferroviaire, « qui sera repris par les réseaux pour sa valeur de cession par l'Etat et inscrit rétroactivement à la date du 3 octobre 1918. »

Quant à l'alinéa suivant, nous n'y rencontrons qu'une répétition de la clause générale dont nous allons parler « le matériel provenant des marchés américains (Felton et Slade) sera porté à l'inventaire au fur et à mesure de sa livraison sur rail et pris en charge par les réseaux pour son prix de revient réel à ce moment ». Ce matériel est fourni, en vertu de marchés en cours, par des industriels américains.

A l'inventaire dressé au moment du rachat, aucune hésitation, toute interprétation divergente étant supprimée ; chacune des parties peut, à l'avance, évaluer ce qu'on lui doit ou ce qu'elle doit.

Chaque objet possédé par les Compagnies a une valeur nettement déterminée puisqu'on connaîtra tout son état civil : date de naissance et son prix d'achat et, muni de ces deux éléments, la valeur au jour du rachat, calculée d'après la règle suivante : « Les prix de reprise des dits objets seront établis forfaitairement d'après les sommes imputées chaque année au débit de l'inventaire, augmentées de leur part proportionnelle des frais généraux et intérêts intercalaires et diminuées d'un quarantième par année pleine écoulée depuis le 31 décembre de l'année d'imputation » en remarquant que cette clause ne s'applique

qu'au matériel acquis antérieurement au 1^{er} janvier 1921.

Au jour du rachat ou de la succession de l'Etat aux Compagnies, des objets mobiliers pourront donc n'avoir aucune valeur de reprise, ces objets existant dans le patrimoine des Compagnies depuis plus de 40 ans. Aussi, on a décidé que « les objets, pour lesquels la déduction annulerait la valeur d'imputation et dont le Ministre désirerait la reprise, seront remboursés au prix de la valeur de démolition » le Ministre ayant toute latitude de refuser ou de réclamer, moyennant une légère indemnité, les objets à reprendre dans ces conditions.

Ce qui précède n'est applicable qu'au matériel acquis avant le 1^{er} janvier 1921. Pour celui acquis depuis cette date, la convention ajoute que « la valeur de reprise, telle qu'elle est déterminée à l'alinéa précédent⁽¹⁾, sera comptée pour un nombre de cinquantièmes égal au nombre des années restant à courir depuis l'année d'imputation jusqu'à la fin de la concession » de telle façon que la valeur payée en espèces ne porte que sur la partie du matériel amorti, c'est-à-dire celle dont l'amortissement a été effectivement supporté par la Compagnie, la valeur d'inventaire réduite pour usure étant payée seulement au

(1) Le prix de reprise des objets mobiliers sera établi forfaitairement, diminué d'un quarantième par année pleine écoulée depuis le 31 décembre de l'année d'exploitation. — Art. 21. — Alinéa 12.

prorata des années pendant lesquelles le matériel aura été inscrit à l'inventaire.

La même règle est d'ailleurs applicable aux travaux complémentaires exécutés à partir du 1^{er} janvier 1921 qui seront à rembourser en vertu des conventions antérieures.

En fait, le nombre des cinquantièmes à appliquer au matériel repris sera au maximum de 40, la dernière concession expirant en 1960, et sa valeur à rembourser par l'Etat successeur n'atteindra jamais 80 0/0 puisqu'elle diminue chaque année de deux centièmes, diminution se cumulant avec celle de un quarantième.

Les mots « telle qu'elle est déterminée à l'alinéa précédent » n'existaient pas au premier projet soumis à l'examen de la Commission des Travaux publics de la Chambre. Sur son observation au Ministre « d'obtenir des Compagnies une transaction plus avantageuse », celles-ci ont répondu « L'alinéa 12 de l'article 22 (nouveau 21) aboutit à une réduction très importante de la prime d'éviction par rapport aux dispositions actuellement en vigueur. Une fois la valeur du matériel ainsi calculée, en tenant largement compte de sa dépréciation, les dispositions de l'alinéa 13 du même article 22 concernant le matériel acquis à partir du 1^{er} janvier 1921 viennent encore réduire le prix forfaitaire de reprise, en tenant compte de la manière la plus exacte de la participation de l'Etat aux charges des obligations nouvelles.

Afin qu'aucun doute ne puisse subsister sur la portée de cet alinéa 13, nous sommes d'avis de le compléter en ajoutant après les mots « la valeur de reprise » les mots : telle qu'elle est déterminée à l'alinéa précédent ».

Le résultat exceptionnel obtenu permet à l'Etat un marché particulièrement avantageux quand on compare les conditions actuelles à celles antérieures.

Seule, une baisse de prix énorme, imprévisible à notre avis d'ici de longues années, serait susceptible d'amoindrir ces avantages.

Des chiffres, empruntés à l'avis de la Commission des Finances de la Chambre permettront de mieux se rendre compte du gain de l'Etat.

Une locomotive payée 600.000 francs le 1^{er} janvier 1921 est reprise, par exemple, après un service de 20 années. Sa valeur, déterminée d'après le mode édicté, sera

$$\frac{600.000 \times 20}{40} = 300.000 \text{ fr.}$$

aux termes de la clause de l'alinéa 12. On applique ensuite l'alinéa 13 en choisissant le cas le plus défavorable, celui de la Compagnie du Midi dont l'expiration de la concession est la plus lointaine, en 1960, et nous obtenons une valeur définitive de reprise de

$$\frac{300.000 \times 20}{50} = 120.000 \text{ fr.}$$

Après un délai de 10 ans, la locomotive ne vaudrait plus pour l'Etat que 270.000 fr.

Quand au matériel acquis pendant les

dernières années de l'existence des réseaux, presque neuf encore quand l'Etat l'aura en sa possession, son prix sera excessivement modique, le nombre des cinquantièmes se réduisant constamment.

Toujours en empruntant des chiffres à l'avis de la Commission des Finances, on peut rendre ce résultat plus tangible et saisir, sans contradiction possible, la réalité du bénéfice des dispositions nouvelles sur celles des conventions anciennes basées sur l'évaluation à dire d'experts.

La valeur à l'état de neuf du matériel acheté postérieurement à 1914 s'estimait à	45.500 millions
La valeur du matériel acquis de 1914 à 1919 était de.....	<u>1.700 millions</u>

Soit un total de.. 18.200 millions
duquel on déduit la dépréciation pour usure, environ 3 milliards. Nous obtenons ainsi le prix actuel, 15 milliards, que les Compagnies prétendaient réclamer. En situant la date du rachat postérieurement au 1^{er} janvier 1928, par exemple au 1^{er} janvier 1929, le calcul opéré avec largesse, nous met en présence d'une somme ne dépassant pas 2 milliards et demi, écart énorme avec le chiffre invoqué autrefois par les réseaux en vertu des conventions alors en vigueur.

Enfin, « les prix de reprise des approvisionnements seront les prix de revient » en accord

avec les principes adoptés pour les prix de reprise du matériel.

Ainsi, le gros avantage qu'obtient l'Etat est la certitude de la fixation du montant de la prime d'éviction. Plus d'ambiguïté et partant plus de discussion, puisque toute la valeur des objets a été déterminée forfaitairement.

Les Compagnies ne paieront évidemment rien du matériel acquis depuis le 1^{er} janvier 1921. Le fonds commun et l'usager, par son intermédiaire, supporteront les charges des emprunts émis par chacun des réseaux pour l'achat de ce matériel, soit pour l'entretien de celui existant ou pour son renouvellement. Le Trésor n'en souffrira pas et l'Etat possèdera, en fin de concession ou au jour du rachat, tous les objets mobiliers qui ne lui auront coûté qu'une somme peut-être infime, leur prix d'acquisition en ayant été soldé par l'usager. Avec l'ancien système, l'Etat payait deux fois la valeur du matériel ainsi repris.

La Commission des Travaux publics de la Chambre, à l'examen du projet de convention qui lui avait été soumis, avait essayé d'obtenir mieux encore, mais les Compagnies n'ont pas adhéré à ses suggestions et les ont repoussées formellement. En rappelant les concessions consenties, elles ajoutaient qu'elles ne croyaient pas pouvoir « aller au delà des sacrifices considérables que représente pour elles cette nouvelle évaluation forfaitaire de leur matériel ⁽¹⁾ ».

(1) Avis de la Commission des Finances de la Chambre de MM. Maunoury et Dutreil, p. 300, annexe n° 1.497.

Le matériel acquis par les Compagnies antérieurement au 31 décembre 1920 sera cédé à l'Etat pour une somme d'autant plus faible qu'on se rapprochera de la fin des concessions. Le matériel acquis postérieurement à cette date sera repris par l'Etat pour une valeur bien inférieure à son prix d'achat et même à sa valeur réelle, quelle que soit l'époque de la reprise.

La prime d'éviction pouvait valoir pour un début de concession et être acceptée seulement en ce cas. Pour une fin de concession, elle paraît tout à fait superflue et si la convention nouvelle ne l'a pas supprimée, elle a au moins le mérite de la réduire considérablement.

Le résultat de l'application des clauses du futur régime du rachat semble très favorable pour l'Etat, si on ne veut pas pénétrer au fond des choses et s'apercevoir qu'il paiera plus qu'on ne le croit de prime abord. Pour l'achat du matériel, on a en effet émis des obligations dont l'Etat reprend la charge, tout au moins de celles qui n'ont pas été encore amorties, à l'expiration de la concession, puisqu'il continue à payer pendant un nombre d'années variable l'intérêt et l'amortissement du capital initial.

Le matériel ayant été acquis à l'aide d'emprunts à amortir en 60 ans et la nouvelle formule payant un nombre de cinquantièmes de la valeur égal au nombre des années à courir depuis l'année d'imputation à la fin de concession, cette valeur réduite d'un nombre de

quarantièmes par année pleine écoulée depuis le 31 décembre de l'année d'imputation, l'Etat versera en trop seulement la part correspondant à la partie du matériel dont l'amortissement reste à la charge des réseaux.

CHAPITRE IV

CLAUSES SOCIALES

Le point de vue social doit tenir maintenant une place prépondérante dans l'organisation économique de la France, si on veut assurer à notre pays son relèvement et sa prospérité. La question des chemins de fer est au plus haut degré une question économique et financière qui pose également un problème social.

On veut que les chemins de fer fonctionnent. Il faut penser que les hommes en sont les principaux instruments et qu'il faut un stimulant pour provoquer, dans l'immense armée des cheminots, l'effort, l'ardeur au travail et l'esprit d'initiative.

Il importait pareillement de leur réserver le moyen d'apporter le fruit de leur expérience en matière ferroviaire dans les organes de gestion et de direction, de les faire participer à l'exploitation dont ils sont les meilleurs ouvriers.

La réorganisation de nos chemins de fer devait être une première application de ces idées de progrès. Le Gouvernement en a tenté un premier essai dans la Convention nouvelle.

Le personnel est appelé, nous l'avons vu au cours de l'étude du Conseil supérieur, à siéger à cet organe suprême qui doit unifier l'ensemble des réseaux. On n'a point osé l'introduire au comité de direction. Par contre, on s'est avancé plus résolument dans la formule de l'accession à la propriété par l'attribution aux agents d'une quote part de la prime de gestion, instituée par l'article 14, et la faculté de réserver une fraction de cette prime à l'acquisition d'actions de capital leur permettant d'espérer l'entrée dans les assemblées qu'on leur a refusée aujourd'hui.

Section I

La prime du personnel

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, M. Le Trocquer, Ministre des Travaux publics, s'exprimait ainsi : « Il importe, pour le bon rendement de l'outil que le travailleur qui est chargé d'une fonction sociale, source de sa dignité, ait aussi le souci des exigences de la production et des devoirs qu'elle impose. »

On associe le personnel à l'œuvre commune en l'intéressant au développement du trafic et à la bonne exploitation et en lui accordant, dans ce but, les deux tiers de la prime de gestion dont nous avons exposé le mécanisme de calcul.

On ne pouvait oublier que si les chemins de fer fonctionnent, les hommes en sont les véritables moteurs.

La répartition de la prime opérée entre les actionnaires et les cheminots, chacune des deux parts s'engageant sur des routes différentes, elles ne suivent pas le même sort.

Les réductions pénalisatrices ne s'appliquent pas à la deuxième, tout au moins en ce qui concerne celles qui ne frappent que le déficit ou son accroissement. Le personnel touchera toujours une prime, plus élevée avec un coefficient inférieur à l'unité, mais jamais diminuée puisqu'elle sera la prime normale basée sur le tonnage chargé et transporté quand le coefficient deviendra égal ou supérieur à l'unité, fût-ce dans une forte proportion.

Ainsi, contrairement aux actionnaires, les agents intéressés à la bonne gestion, ne subissent pas les conséquences d'une gestion médiocre ou mauvaise.

Il eût été souhaitable que le personnel, qui prend une part si active à l'exploitation et dont le rendement influe considérablement sur les bilans de fin d'exercices, eût subi une fortune semblable à celle des Compagnies qui l'emploient et qu'on l'eût, dans ce but, associé aux vicissitudes du réseau qu'il sert.

Certaines catégories d'agents touchent déjà en service courant des primes dites d'économie, d'activité ou de travail, primes individuelles qui ne sont atteintes en rien par les dispositions nouvelles et qui récompensent, en particulier, la qualité des services de chacun de ceux qui les perçoivent.

On eût considéré comme logique d'établir

une variation de la prime de gestion, pour la part du personnel, identique à celle affectant la prime des réseaux. Le Gouvernement, les Compagnies et le Parlement ont accordé « ce traitement de faveur comme preuve de confiance » et ont demandé au personnel d'y répondre « par un redoublement de zèle et de dévouement ⁽¹⁾. »

Dès l'élaboration du projet, le Gouvernement et les Compagnies, qui craignaient que cette somme répartie entre les agents ne leur profitât pas et qu'elle fût dépensée en pure perte, décidèrent de prendre des précautions. Puis, la quantité revenant à chacun paraissait si faible que ces milliers de bénéficiaires, pensait-on, ne s'en apercevraient même pas et plusieurs avaient envisagé son attribution, non individuellement, mais collectivement à des institutions professionnelles telles que coopératives de consommation, sociétés de secours mutuels et de prévoyance, orphelinats.

La discussion aboutit enfin à un accord, d'après lequel les bases de la répartition de la prime revenant au personnel seraient déterminées par un décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du Ministre des Finances, après avis du Conseil supérieur.

La Chambre des Députés s'est montrée rebelle à cette disposition, vicieuse de l'avis de la majorité. Elle a insisté pour que cette

(1) Rapport de M. Fernand Robin, rapporteur de la Commission des Travaux publics au Sénat.

question soit réglée par la voie législative et a tranché péremptoirement, en insérant dans l'article 2 de la loi approbative une modification déterminant d'emblée le mode de répartition qu'elle désirait appliquer.

La même alternative à laquelle s'étaient heurtés les contractants est donc revenue devant les députés. Devait-on remettre à chaque agent, individuellement, le montant de sa prime au moment du règlement ? Ou devait-on remettre ce montant à une société, institution ou coopérative, représentant le personnel, et dans ce cas, devait-on faire confiance à celui-ci en lui laissant toute liberté pour en régler lui-même son usage ?

Le personnel intéressé n'a jamais été consulté sur ses préférences ; on ne lui a demandé, par la voie de ses délégués, aucun avis, et on a tout simplement, dans l'embarras du choix, contenté les aspirations individuelles et les aspirations collectives en les satisfaisant différemment selon qu'il s'agit du réseau Etat ou des réseaux concédés.

Pour le réseau Etat, on a fait application du système des actions du travail dont la loi de 1917 avait jeté les bases, à titre essentiellement facultatif, en créant les principes de l'institution de sociétés anonymes à participation ouvrière dans lesquelles on considérait le travail comme un apport de valeur.

L'action de travail est une action d'apport, seulement au lieu d'être un apport en numéraire, il y un apport en travail ou, pour mieux

dire, de l'ouvrier lui-même, créateur de son travail. Quand le possesseur de cette action quitte l'usine ou la maison de commerce, il emporte avec lui cet apport, pendant que celui qui le remplace remet le sien. La masse des ouvriers constituée en une société coopérative de main d'œuvre maintient ainsi d'une façon constante la masse des apports.

A ce titre, le travailleur se voit attribuer des actions, vient aux répartitions de dividende et prend place aux assemblées d'actionnaires et dans l'administration.

Mais cette loi de 1917 qui complète, en suivant l'évolution sociale, la loi sur les sociétés de 1867 n'était que difficilement applicable au réseau de l'Etat, société sans aucun caractère commercial et industriel. Aussi a-t-on institué une organisation spéciale en la maintenant dans le cadre de la loi de 1917, organisation dont un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, intervenu avant le 1^{er} novembre 1921, fixera les modalités.

Les Compagnies concédées ont échappé à ce régime. On a prétendu que l'introduction des actions de travail dans les chemins de fer présenterait de sérieux dangers. Alors que, jusqu'à ce jour, la loi du 26 avril 1917 n'a reçu que de très rares applications, la prudence recommande, disait-on, de ne pas en tenter l'expérience agrandie dans l'une des entreprises les plus importantes dont le fonctionnement intéresse toute l'activité nationale.

Les Administrations ferroviaires ont, de leur côté, véhémentement protesté en faisant remarquer que leurs statuts ne se prêtaient pas à cette combinaison et que, si le gouvernement persistait à réclamer la création de ces actions de travail, une révision des dits statuts s'imposerait, aux termes de la loi de 1867. La durée de cette révision s'éterniserait, retardant la mise en vigueur du dispositif nouveau et, de plus, cette transformation du pacte social ne réunirait pas, très probablement, pour l'approuver, une majorité suffisante au sein de l'assemblée générale des actionnaires.

Il n'y avait donc pas impossibilité juridique, comme on a semblé le laisser croire, mais uniquement un refus des Compagnies d'accepter les actions de travail en concurrence avec les actions de capital. Lorsqu'elles ont été pressenties pour modifier leurs statuts dans le sens sollicité et adopter la forme de Sociétés à participation ouvrière, elles ont répondu au Ministre des Travaux publics qu'elles étaient absolument décidées à résister par toutes les voies de la procédure à l'application du système des actions de travail.

Ces objections n'étaient pas sans valeur et elles ont impressionné le Parlement à un tel point qu'il a reculé et a repoussé cette innovation, ne la conservant, à titre d'essai, que pour le réseau de l'Etat, et pour la moitié seulement de la prime, l'autre moitié étant distribuée individuellement comme pour les autres réseaux.

On a argué également que, même en l'appliquant uniquement au réseau Etat, on augmente ainsi le capital dont les intérêts, couverts par le fonds commun, sont payés par les usagers et qu'on aboutit à une majoration de tarifs. On obtient le même résultat avec la prime et c'est la raison qui avait incité M. Charlot à proposer dans son amendement la rémunération des actions de capital au moyen de cette prime.

Les autres réseaux décidés à opposer une défense énergique à l'admission des actions de travail dans leurs statuts, firent abandonner cette idée.

Trois solutions se présentaient au choix des députés et des sénateurs :

Verser à chaque intéressé le montant de sa prime,

Favoriser aux agents l'achat d'actions de capital,

Ou instituer des organismes susceptibles d'acquérir des titres et de les répartir ensuite entre les participants.

Déjà, lors de la création des chemins de fer, on pensait à récompenser le travail et une ordonnance du 18 juillet 1845 approuvait une modification des statuts de la Compagnie d'Orléans. Il y était stipulé qu'au-dessus d'un certain dividende, il serait prélevé, sur le surplus des bénéfices, une part égale à 15 pour 100 de ce surplus à distribuer aux agents et à partager entre eux, d'après des bases

arrêtées par l'assemblée générale des actionnaires ⁽¹⁾.

Depuis, à la même Compagnie, une organisation libre a su utiliser le droit commun et s'assurer une entrée aux assemblées générales des actionnaires par des achats réguliers d'actions de cette Compagnie.

On ne s'est arrêté à aucune des trois solutions présentées, mais on a emprunté à toutes les trois et abouti à une solution mixte en instituant, dans chacun des réseaux concédés, une Société coopérative du personnel à forme commerciale, dont les statuts seront approuvés par décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics, son Conseil d'Administration étant composé d'agents du réseau, tous en activité de service.

Cette Société, alimentée par la moitié de la part de prime revenant aux cheminots, achètera, par l'intermédiaire du Ministre des Finances, des actions de capital du réseau à la gestion duquel ils sont intéressés, actions dont les titres devront être nominatifs et immatriculés au nom de la coopérative à laquelle elles appartiennent.

Si ces six ⁽²⁾ Sociétés avaient eu également l'autorisation d'acquérir des actions des réseaux autres que celui dans le milieu duquel

(1) Avis n° 1497 de MM. Maunoury et Dutreil, rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre.

(2) Nous y comprenons celle formée par les chemins de fer de Ceinture.

chacune a été formée, le but assigné, c'est-à-dire intéresser le cheminot à la prospérité de l'exploitation à laquelle il consacre son travail, n'aurait pas été atteint.

D'autre part, ces Sociétés, quissant leurs efforts, auraient pu cumuler des capitaux assez considérables et les consacrer à l'achat d'actions d'un seul réseau, devenant ainsi d'une puissance telle qu'elles en auraient été bientôt les seuls propriétaires. S'attaquant tour à tour à chacune des Compagnies, l'ensemble ferroviaire français passait sous leur domination, ce qui aboutissait à donner la direction entière de nos voies ferrées au personnel.

Toujours animés de cette même crainte que les agents ne parviennent un jour à placer sous leur autorité les réseaux dont ils ne sont que les serviteurs, le Parlement n'a permis à la Société coopérative de procéder à l'achat d'actions de son réseau que jusqu'à concurrence du quart de la prime à répartir et, seconde précaution, déguisant encore moins la pensée de barrer la route à une éventualité redoutée, l'ensemble des valeurs ainsi acquises ne devra, en aucun cas, dépasser le quart du capital social.

Car posséder le quart des actions d'une Compagnie équivaut pratiquement à la possession d'un contrôle efficace et réel sur la gestion, et admettre un franchissement de cette limite serait attribuer au personnel la faculté d'en acquérir la propriété sans aucun

risque, sa part de prime lui étant assurée quels que soient les évènements.

Les cheminots auraient pu également se désintéresser des institutions d'assurance et de prévoyance sociales pour viser un but unique : devenir rapidement propriétaires du plus grand nombre possible d'actions pour se créer une place prépondérante dans les Assemblées générales, puis au Conseil d'administration.

L'autre quart de la moitié de prime dont les agents n'ont pas la libre disposition pourra être affecté à des œuvres de bienfaisance, de prévoyance ou de secours mutuels, soit à l'achat d'obligations émises par les Compagnies ou garantie par l'Etat ou de rentes sur ce dernier, soit encore à la construction d'immeubles pour logements des agents ou de prêts hypothécaires en vue d'achat ou de construction d'immeubles de même destination.

En vertu de cet article 2 de la loi approuvative de la convention nouvelle, une personne morale se fondera dans chaque réseau dont les représentants prendront place aux assemblées générales d'actionnaires, à la condition d'acquérir un nombre suffisant d'actions. Là, ces représentants pourront, s'ils sont véritablement des élus, des délégués du personnel, y défendre les intérêts de leurs camarades, de la masse des cheminots.

Dans un délai que l'avenir seul déterminera, ils accèderont au Conseil d'administration et

collaboreront efficacement à la direction et à la gestion du réseau tout entier.

Mais il faut absolument que les hommes appelés à la tête de cette Société, auxquels sera confiée la lourde tâche de conduire ses destinées, remplissent leur mandat avec intelligence et dévouement et qu'ils soient bien convaincus que, détenant une puissance considérable, ils doivent la mettre non seulement au service de leurs mandants, mais à celui du réseau et de la nation tout entière.

Pour combattre cette disposition éminemment favorable au personnel, on a essayé de démontrer que naîtrait ainsi une mainmorte nouvelle et que cette indisponibilité de capitaux atteignant un chiffre élevé, présenterait des inconvénients et des dangers.

Il nous a été impossible de percer ce mystère. En quoi les capitaux rendus indisponibles par l'achat d'actions pourraient-ils être plus un danger que ceux dont ils auront pris la place. Pour favoriser ces acquisitions, on ne crée pas d'actions nouvelles puisqu'il est, au contraire, spécifié que ces actions, détenues par les Sociétés, devront être achetées par le Ministre des Finances. Un simple déplacement de capitaux s'effectuera, le montant de la part de prime consacré à ces achats permettant simplement aux capitaux ainsi libérés de s'offrir à nouveau sur le marché financier.

Ces sommes se renouvelleront d'ailleurs constamment, puisque, quittant le réseau, chaque agent emportera le produit capitalisé

des sommes inscrites à son compte par la Société coopérative ou s'il le préfère, une rente viagère correspondant au dit capital. Le capital espéré prendra pour le cheminot à petit salaire une énorme importance. Il lui permettra de se rendre heureux possesseur d'un lopin de terre et d'une maisonnette où il finira ses vieux jours à l'abri du besoin et de l'inquiétude du lendemain. Et, suprême consolation, s'il décède en activité de service, la totalité des sommes inscrites à son compte reviendra à ceux qu'il laissera. Sa femme et ses enfants ne seront pas voués à la misère immédiate.

Cette disposition avait été déjà adoptée par un réseau. Au moment de la liquidation de la retraite d'un agent, on lui proposait un choix. On le plaçait dans une alternative en lui laissant l'option soit pour la pension, soit pour un versement de capital avec une rente plus faible, cette dernière proposition étant la plus fréquemment préférée.

Toutefois, il n'est pas spécifié avec suffisamment de netteté que tout agent quittant le réseau pour quelque cause que ce soit, devra toucher le jour de son départ le montant de sa moitié de prime et ses intérêts capitalisés. Qu'un agent soit révoqué pour une cause quelconque ou qu'ayant trouvé une situation plus rémunératrice ou plus conforme à ses goûts et à ses aptitudes, il démissionne, il n'abandonne pas ce pécule dont il a la propriété et, sous aucun prétexte, on ne peut et on ne doit lui retenir. Or, la présence de

l'alinéa précisant qu'en « cas de décès d'un agent en activité de service la totalité des sommes inscrites à son compte reviendra à ses ayants-droit » laisse à penser que la mesure prise en faveur de tous les agents serait interprétée dans un sens restrictif, en contradiction avec la plus élémentaire équité.

Enfin, l'article 2 de la loi approbative, bien que n'appliquant pas intégralement le régime de la loi du 26 avril 1917 aux réseaux concédés, leur en a facilité l'établissement en indiquant que « pour les Compagnies de chemins de fer d'intérêt général qui modifieraient leur statut financier actuel et établiraient des actions de travail dans le cadre de la loi du 26 avril 1917, la Société coopérative du personnel, prévue par cette dernière loi, serait substituée à la Société coopérative du réseau instituée par le troisième paragraphe du présent article. Le règlement d'administration publique prévu à l'article 14 de la convention annexée à la présente loi déterminera les conditions de cette substitution ».

L'autre moitié de la prime ne sera pas, comme la première, soustraite à la possession directe du personnel pendant toute sa présence dans les cadres de la Compagnie. Elle sera remise aux agents, dès sa répartition, pour être utilisée par eux au gré de leurs besoins ou de leurs désirs.

Cependant, pour permettre aux agents économes qui voudraient épargner cette deuxième part de prime, de conserver ces sommes pour

s'en servir dans des périodes critiques de leur existence, l'article 2 a prévu que « ce même décret ⁽¹⁾ instituera, pour chacun des réseaux, y compris celui de l'Etat, une caisse autonome qui pourra recevoir la deuxième moitié de la part de prime revenant au personnel ; cette caisse sera gérée par le personnel dans les mêmes conditions que l'organisme visé au troisième paragraphe du présent article ⁽²⁾. Le décret ci-dessus visé établira un système d'épargne permettant à cette caisse, soit d'acquérir au nom des agents et sur leur demande, avec les sommes leur revenant, des actions de leur réseau, des obligations de chemins de fer ou des valeurs émises par l'Etat ou garanties par lui, soit d'opérer des versements à des fonds d'assurance et de prévoyance sociales. Les titres achetés aux noms des agents leur seront remis. Les agents pourront, d'ailleurs, à toute époque retirer tout ou partie des sommes figurant au crédit de leur compte ».

Il est à présumer que beaucoup d'agents n'emploieront pas le système d'épargne mis à leur portée et s'empresseront de percevoir les sommes affranchies de la prime, une moitié déjà étant soustraite à leur possession immédiate. Ils demandent d'ailleurs, à la grande majorité, un régime plus libéral ne comportant pas l'obligation des versements à la Société

(1) Le règlement d'administration publique prévu à l'article 14 de la convention dont il est parlé ci-dessus.

(2) La Société commerciale coopérative du personnel.

coopérative pour la première part de prime. Ils se déclarent capables de gérer eux-mêmes leur patrimoine et se prétendent aptes à diriger leurs intérêts personnels et corporatifs. Ceux d'entre eux qui le jugeront utiles fonderont une Société. Qu'on rende aux autres leur liberté !

Ainsi conçues, ces dispositions nouvelles marquent un premier pas vers la collaboration du capital et du travail.

La participation aux bénéfices au moyen de la prime déterminée sur des bases judicieuses prélude à l'union plus intime des employeurs et des salariés, fructueuse pour le pays.

En ce qui concerne les actions de capital, nous croyons que, beaucoup plus que les actions de travail, elles donneront vraisemblablement à tous les cheminots le sentiment de leur responsabilité et la conviction que l'exploitation de nos voies ferrées doit être bien conduite pour donner des résultats satisfaisants et conserver à leur propriété toute sa valeur, même l'accroître, en un mot que cette exploitation devient exclusivement leur affaire propre.

Néanmoins, appliqué à une industrie vaste comme les chemins de fer, cette collaboration ne nous semble pas susceptible de produire des conséquences aussi sensibles que dans une industrie privée plus restreinte où chacun constate l'harmonie entre ses efforts et ceux de son camarade d'atelier ou de bureau.

Dans un réseau, rien de semblable. Les agents, disséminés sur de grandes étendues,

ne connaissant que peu ou prou leurs collègues, ne ressentiront pas cette émulation qui active les travailleurs peinant coude à coude. La plupart se désintéresseront de l'acquisition des actions de capital. Ne sait-on pas que l'ambition, du petit cheminot, son humble ambition se limite à l'atteinte de l'âge auquel il pourra prendre sa retraite et en jouir paisiblement après une vie de travail bien modeste ? Que lui importent son entrée au Conseil d'administration, la distinction entre les actions de capital ou de travail !

La prime présente également un grave défaut. Uniforme pour chaque cheminot qui touche en fin d'exercice une somme identique à celle que reçoivent tous les autres, quels que soient son mérite et ses services, il est fort à craindre que les bénéficiaires de cette formule, qui se traduit pour eux par une poussière presque impalpable de gratifications individuelles, n'en goûtent pas le saveur.

Le jeu de la prime et son appât ne stimuleront nullement le zèle, l'activité, le dévouement des employés de chemins de fer. Dans son ensemble, le monde ferroviaire possède toutes ces qualités. Mais il réclame un salaire raisonnable qui lui permette de vivre et il demande aujourd'hui, en raison de l'évolution sociale, sa part dans la responsabilité de la gestion de l'administration à laquelle il appartient.

La prime, nous pouvons l'affirmer, sera

à peu près complètement inopérante dans l'esprit des agents des réseaux.

Section II

Le Tribunal arbitral

La Convention nouvelle soumise à la Chambre prévoyait que le Conseil supérieur remplirait le rôle de tribunal d'arbitrage à l'occasion des conflits s'élevant entre le personnel et les directions des réseaux.

Des critiques s'élevèrent, au moment de la discussion, contre l'attribution de cette fonction au Conseil supérieur. Cette partie de l'article 4 de la convention subit des modifications et fût transférée dans la loi.

Le Conseil supérieur ne peut, en effet, avoir qualité pour se transformer en un tribunal permanent appelé à connaître des conflits collectifs entre les Compagnies et leurs employés. Etant déjà saisi, aux termes du dernier alinéa de l'article 4, comme organe supérieur administratif, des questions relatives au personnel : statut, règles de travail et de rémunération, institutions de retraites, il aurait encore à statuer sur ces mêmes questions comme tribunal arbitral. Il ne pourrait alors qu'être d'une partialité évidente envers les solutions qu'il aurait admises avant de devenir juge des réclamations des cheminots contre elles.

Il ne jouirait pas, à l'égard du personnel, du Comité de direction des réseaux et des réseaux

eux-mêmes de l'autorité morale qui doit s'attacher à un tribunal, surtout à un tribunal arbitral.

Les Compagnies pouvant avoir la majorité au Conseil supérieur, il ne fallait pas leur donner sur leur personnel une suprématie que ne possède pas le patronat, suprématie dont elles auraient pu être tentées d'abuser en imposant aux agents des décisions sans appel contre lesquelles le seul recours eût été la grève, ultime défense, néfaste à toute la nation.

Le Parlement a écarté ces inconvénients et décidé que dans les cas de conflits envisagés à l'article 10 de la loi approbative, ceux-ci seront tranchés, non par le Conseil supérieur, mais par un tribunal arbitral spécialement composé.

Il comprend cinq arbitres dont deux désignés par les représentants des réseaux au Conseil supérieur et deux autres par les délégués du personnel appartenant à la catégorie ou aux catégories d'agents englobées dans le conflit.

Un cinquième arbitre, de droit président, est choisi par le Conseil supérieur délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel ou pour mieux dire, par les seuls représentants des intérêts généraux, à cette condition que ce président soit choisi en dehors des membres du Conseil, afin de lui conférer une plus grande autorité morale.

Ce tribunal arbitral possède une compétence nettement définie par l'article 10 de la loi.

Il réglera : « Toute contestation d'ordre collectif s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au statut, ainsi qu'aux règles de travail, aux conditions de rémunération et aux institutions de retraite du personnel. »

Les questions de discipline ou toutes celles n'engageant pas la collectivité restent complètement en dehors de la compétence du tribunal arbitral et seront soumises aux organes propres à chaque réseau, dans lesquels fonctionnent déjà les conseils de discipline, les commissions de réforme et les réunions de délégués du personnel tenues périodiquement auprès des différents chefs de service et du Directeur, en vertu du statut appliqué à partir du 1^{er} juillet 1920 à l'ensemble des réseaux.

En instituant un tribunal impartial, le Parlement a tenté de donner à tous les cheminots l'assurance que les différends à soumettre à son arbitrage seront résolus par des décisions équitables et, comme telles, acceptées par les deux parties. On espère aussi éviter les risques et les conséquences de grèves désastreuses, toujours à redouter dans ces instants critiques où s'entre-choquent les intérêts en présence et où s'affrontent, pour parler d'actualité, les forces du capital et du travail.

Mais l'arbitrage n'étant pas obligatoire, les sentences du tribunal n'éviteront pas l'éventualité crainte si elles ne donnent pas satisfaction au personnel.

Section III

**La situation du personnel
dans le nouveau régime**

Nous avons parlé en son temps de la collaboration du personnel à l'administration et à la gestion des réseaux. On lui a refusé l'entrée au Comité de direction ; par contre, on lui a réservé douze sièges au Conseil supérieur, occupés par des agents élus, pour y défendre ses intérêts et exposer ses vues sur la politique générale des chemins de fer. Ses délégués n'y seront, en réalité, que les accessoires du Comité de direction, leur faiblesse numérique ne leur permettant pas d'agir efficacement par leurs seules forces.

Satellites, ils seront entraînés dans l'orbite de leur planète et le timide essai d'appel aux travailleurs pour la bonne marche de l'entreprise à laquelle ils concourent sombrera dans le néant.

La participation des travailleurs intellectuels et manuels des chemins de fer au service des transports par voie ferrée et de la gestion même de ce service apparaît, avant tout, affaire de justice et de progrès. En leur donnant la situation de droit et de dignité qui aurait pu leur être attribuée, on aurait attaché plus étroitement un personnel devenu d'élite à la grande entreprise d'intérêt public auquel il consacre son énergie, son amour du travail et son intelligence.

Une telle marque de confiance aurait deve-

loppé en lui la conscience du devoir et de la liaison étroite des intérêts des réseaux, qu'il aurait considérés comme les siens propres, avec ceux du pays.

Dans le nouveau régime des chemins de fer, les aspirations légitimes du monde du travail ferroviaire ont été déçues ; le point de vue social a été négligé, pour ne pas dire abandonné, tant les dispositions qui le concernent sont mesquines, alors que dans l'organisation économique de la France d'aujourd'hui, il doit tenir une place prépondérante si l'on veut assurer le relèvement de sa production et parlant, sa prospérité, en même temps que maintenir dans le monde entier son renom de nation sans cesse en lutte pour la propagation des idées belles et fécondes.

Section IV

Dispositions sociales de la loi approbative

De nombreuses dispositions ont été ajoutées au projet de loi approbative lors de sa discussion devant la Chambre des Députés. Nos représentants généreusement conduits par des idées humanitaires, nobles sans doute, mais peu en harmonie avec le régime institué, entassèrent amendements sur amendements et, donnant libre cours à leurs sentiments, votèrent des faveurs pour certaines catégories de citoyens, trop de faveurs, puisque la convention nouvelle qu'ils allaient approuver

tendait à une exploitation plus rationnelle et plus économique.

Ils songèrent aux abonnements de travail, aux réductions dont bénéficiaient déjà les familles nombreuses et qui porteront désormais, non seulement sur les billets simples, mais sur les billets d'aller et retour, élargissant ainsi les avantages qui leur avaient été accordés par la loi du 14 février 1920. Le transport des mutilés de la guerre a donné lieu à des dégrèvements très importants, allant jusqu'à la gratuité, suivant le taux d'invalidité. Enfin, la gratuité a été également accordée, quelles que soient leurs ressources, aux parents qui iront, chaque année, sur la tombe de leurs enfants morts pour la France.

Un article a été introduit pour améliorer le régime des retraites des agents de chemins de fer dans le but de corriger certaines inégalités choquantes qui existent actuellement.

Nous laisserons toutes ces dispositions additionnelles qui ne font pas corps avec la Convention, mais qui, néanmoins, marquent une tendance sincère vers l'amélioration du sort des humbles. On ne peut que regretter l'instant mal choisi de leur application, alors que tous doivent ménager les deniers publics.

CONCLUSION

« M. Le Trocquer offrit son système comme un moindre mal, non comme une panacée. Il aurait eu mauvaise grâce à parer de toutes les vertus une convention conclue à l'heure où l'Etat, accablé de charges, handicapé d'ailleurs par les conventions antérieures de 1883, pouvait le moins se passer des Compagnies. » ⁽¹⁾

Ce régime auquel on aboutit sera-t-il financièrement, économiquement et administrativement viable, acceptable pour tous ? Qu'il soit parfait, nul ne le soutient, chacun des contractants regrettant les concessions qu'il a faites et jugeant insuffisantes celles obtenues.

La nouvelle convention et sa loi approbative transforment les Compagnies en véritables fonctionnaires gérant, pour le compte de l'Etat, les chemins de fer français en un ensemble moins harmonieux, sans doute, que si on l'avait établi sur un terrain nu au moyen de matériaux neufs, avec ce principe que l'usager doit couvrir les frais d'exploitation.

Quels sont les avantages obtenus par l'Etat ?

Il se libère de tout souci d'ordre budgétaire en ce qui concerne les voies ferrées, en abandonnant au fonds commun et à l'augmentation des tarifs le soin de combler les déficits.

Le réseau de l'Etat « cauchemar des Minis-

(1) Revue Politique et Parlementaire, M. François Albert, n° 314, du 10 janvier 1921.

tres des Finances », englobé dans la combinaison et profitant de sa solidarité avec les cinq réseaux concédés, ne coûtera plus un sou au Trésor.

La convention, consolidant le crédit des Compagnies, leur facilite les emprunts des milliards nécessaires au développement de l'organisme ferroviaire et leur permet de jouer le rôle de banquiers de l'Etat, celui-ci substituant leur crédit au sien et acquérant ainsi la faculté de rembourser en annuités au lieu de payer en capital.

L'Etat gagne la renonciation des Compagnies à toutes leurs revendications touchant soit les dettes de guerre, soit les litiges d'avant-guerre. Il est subrogé dans leurs droits et réclamations contre l'Etat allemand en vertu du traité de paix.

Enfin, elles acceptent la suprématie du Gouvernement représenté par le Ministre à qui sont attribués des pouvoirs sanctionnateurs.

Les Compagnies renoncent à leur indépendance presque séculaire à laquelle elles tenaient farouchement et elles abandonnent, tout au moins celles qui prospéraient, l'espoir de gros bénéfices pour l'avenir et les superdividendes entrevus.

Elles admettent pour le calcul de la prime d'éviction au cas de rachat une clause beaucoup moins avantageuse pour elles. Si les actionnaires délaissent les perspectives d'augmentation de leur dividende, ils le voient désormais garanti par le fonds commun,

comme le revenu des obligataires, jusqu'à la complète extinction de leur créance.

Le public, par la coordination des diverses exploitations, y gagne un meilleur service plus conforme à ses besoins.

Depuis la guerre, nous avons retrouvé l'Alsace-Lorraine dont le réseau ferré a été rattaché par décret au Ministère des Travaux publics. Il convient qu'il entre le plus tôt possible dans l'union des chemins de fer français auquel il apportera une force nouvelle et le Ministre décide, ainsi que la Convention lui en confère le droit, son incorporation dans l'organisation commune.

A côté, que de critiques !

Il est regrettable que la Convention mélange deux choses jusqu'alors séparées : d'une part, les prescriptions de la loi ; d'autre part, les prescriptions édictées par la Convention. Une loi se corrige, s'amende, se complète ; une Convention ne peut se modifier qu'en entamant de nouvelles négociations. Si un des contractants s'y refuse, elle demeure immuable jusqu'à l'expiration des concessions. Une semblable disposition n'est pas conforme aux intérêts de l'État, premier vice du futur régime.

Le Parlement, interprète des intérêts généraux, absent des grands conseils, n'aura même plus à se prononcer directement sur les abaissements et les augmentations de tarifs et ne le pourra qu'en employant des moyens détournés.

On a laissé subsister, en réalité, les Compagnies avec leurs cloisons étanches. On n'a pas abattu les barrières qui les séparaient, mais on les a surmontées d'organismes nouveaux : comité de direction, conseil supérieur et on a gardé intacts les organes intérieurs des réseaux : Conseils d'administration, directeurs avec leurs services centraux. Pourquoi s'être acharné à maintenir six grands réseaux dont cinq aboutissent à Paris; au lieu d'avoir créé des directions en province avec une tête unique ?

La Convention interdit, pratiquement le rachat en édictant l'obligation pour l'Etat de reprendre simultanément, s'ils le requièrent, tous les autres réseaux si deux d'entre eux viennent à l'être ; les Compagnies étant autorisées à émettre des obligations avec une durée d'amortissement s'étendant au-delà du terme des concessions, le retour des réseaux ne sera plus quasiment gratuit, mais coûteux.

La plus grave critique qu'on puisse faire à la convention, deuxième vice du régime, c'est le renforcement du caractère de régie désintéressée que lui avaient déjà donné les conventions de 1883. Les dépenses des Compagnies, que rien ne limitera plus désormais, seront toujours couvertes par la perception des taxes de transports, sans risques pour le budget des réseaux et exposeront le public à une tarification excessive qui se répercutera, par le phénomène d'incidence, sur toute la nation, à moins que le Trésor n'assure une

partie des insuffisances, ce qui serait renier le fonds commun. La majoration des tarifs ne peut pas être le seul moyen de le remplir et l'équilibre nécessaire doit être également poursuivi par une rigoureuse économie dans les dépenses.

Est-ce stimuler les Compagnies que de leur épargner toute perte, de faire combler leur déficit par les Compagnies voisines, donc par l'usager, que de lui promettre, par l'octroi d'une prime livrée au hasard, un superdividende ? Ce n'est pas la formule créatrice d'énergie.

Enfin, il ne s'agit rien de moins qu'une refonte des conventions de 1883 et de lier l'Etat en stipulant pour trente ou quarante ans, à l'instant même où tout n'est qu'incertitude et où nul ne peut prévoir l'avenir, où on ne peut supputer les répercussions considérables de cette rénovation sur les finances et sur la richesse publiques.

Nous verrons à l'usage les qualités, les défauts et les vices du futur régime des chemins de fer.

Considérons néanmoins la Convention nouvelle comme un instrument capable de sauvegarder les droits de l'Etat et susceptible d'assurer la vie et le progrès de cette immense industrie que sont les chemins de fer « ces grandes routes de la civilisation », indispensables à la vitalité de la nation et bornons-nous à souhaiter qu'un prompt retour à la prospérité économique du pays et la stabili-

sation des prix de la main d'œuvre et matières nécessaires à leur exploitation permette bientôt aux réseaux de rétablir complètement leur situation financière et technique, bouleversée de fond en comble et plus que jamais si éloignée, si différente de ce qu'elle était encore à la veille de la guerre.

Vu : Le Président de thèse,
EDGARD ALLIX.

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

